

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES INSTITUTIONS
DE
GOUVERNEMENT DIRECT
EN ALLEMAGNE
DEPUIS LA GUERRE

ÉTUDE DE DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

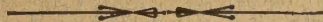
Présentée et soutenue le mardi 7 décembre 1926, à 2 heures

PAR

Louis FAURE

Président : M. GILBERT GIDEL, professeur

*Suffragants : { MM. BASDEVANT, professeur
MESTRE, professeur*



PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
45, RUE RACINE, 45

—
1926

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES INSTITUTIONS
DE
GOUVERNEMENT DIRECT
EN ALLEMAGNE
DEPUIS LA GUERRE

ÉTUDE DE DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

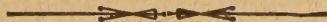
Présentée et soutenue le mardi 7 décembre 1926, à 2 heures

PAR

Louis FAURE

Président : M. GILBERT GIDEL, professeur

*Suffragants : { MM. BASDEVANT, professeur
MESTRE, professeur*



PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

13, RUE RACINE, 13

—
1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES EN FRANÇAIS

- Arsitch (Mihailo)*. — Le Fédéralisme et la Constitution allemande du 11 août 1919. Thèse, Bordeaux.
- Barthélemy (Joseph)*. — Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine, in-8°. Paris, 1915.
- Bonnefon (Ch.)*. — Histoire d'Allemagne. Paris. Arthème Fayard et Cie, 6^e édition, 1925.
- Brunet (René)*. — La Constitution allemande du 11 août 1919. Préface par Joseph Barthélemy, in-8°. Paris, 1921.
- Le principe démocratique dans la Constitution allemande (Extrait de la Revue du Droit public et de la Science politique, in-8°. Paris, juillet-août-septembre 1921).
- Caudel (Maurice)*. — La nouvelle Constitution allemande ; article du « Correspondant », n° du 25 août 1919.
- Duthoit (E.)*. — Le passé et l'avenir du Referendum en France (Extrait de « la Quinzaine », 16^e mai 1900, 25 pages).
- Debacq.* — Le Referendum en législation comparée, in-8°. Thèse, Paris, 1895-1896).
- Droin (William)*. — La démocratisation de l'Empire allemand. (Etude de Droit constitutionnel, in-8°. Genève, 1922).
- Dubois*. — La Constitution allemande du 11 août 1919. Traduction Préface de M. Larnaude. Paris, 1920.
- Fauchille*. — Constitution de la Confédération allemande du 11 août 1919, traduite par A. Schreiber-Fabre, avec préface. Paris, Rousseau et Cie, éditeurs.
- Picavet*. — La Démocratie suisse d'après-guerre (Revue de l'Ecole des Sciences politiques, octobre-novembre-décembre 1924).
- Prailauné (H.-N. de)*. — L'Unitarisme et le Fédéralisme dans la Constitution allemande du 11 août 1919, in-8°. Thèse, Paris, 1922.

- Redslob (R.)*. — Le Régime parlementaire, études sur les Institutions de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière (Bibliothèque internationale de Droit public. Paris, 1924).
- Rouge (I.)*. — La nouvelle Constitution allemande, organisation des pouvoirs (Article de la Revue politique et parlementaire, 10 mars 1920).
- Sumner-Maine (Sir Henri)*. — Essais sur le gouvernement populaire. Traduction. Paris, 1887.
- Vermeil (Edmond)*. — La Constitution allemande de Weimar et le principe de la Démocratie allemande, 1923, 470 pages, in-8°.
- L'Allemagne contemporaine, 1925.
- Annuaire de Législation étrangère*, publiés par la Société de Législation comparée, années 1919 et suivantes.
- Bulletins de la Société de Législation comparée*, principalement années 1923 et 1924, et notamment les articles de MM. E. Chavegrin et Carré de Malberg.
- Bulletin périodique de la Presse allemande*, in-4°. Paris, années 1919 et suivantes, publication du ministère des Affaires étrangères.

PROJETS, COMMENTAIRES ET ÉTUDES SUR LA CONSTITUTION DE WEIMAR

- Ablass (Bruno)*. — Des deutschen Reiches Verfassung, in-8°. Berlin, Zehlendorf, 1919.
- Binding (Karl)*. — Die staatsrechtliche Verwandlung des deutschen Reichs von Leipzig, 1919.
- Zum Werden und Leben der Staaten, in-8° Leipzig, 1920.
- Bornhak (Konrad)*. — Grundriss des deutschen Staatsrechts, in-8°. Leipzig, 1920.
- Coermann (W.)*. — Die Verfassung des deutschen Reichs von 11-August 1919 mit Kurzen Erläuterungen. Regensburg. Druck und Verlag von Joseph Habel, 100 pages.
- Dunant (Alphons)*. — Die direkte Volksgesetzgebung in der schweizerischen Eidgenossenschaft und ihren Kantonen, in-8°. Heidelberg, 1894.
- Curti*. — Der Weltgang des Referendums (Archiv für öffentliches Recht, 1911, p. 36).

- Ebers (Jos. Godehard).* — Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11 August 1919, in-8°. Berlin, 1919.
- Giëse (D^r F.).* — Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11 August 1919. Zweite verbesserte Auflage, in-8°. Berlin, 1920.
- Hausmann (Konrad).* — Die Verfassung des deutschen Reichs, in-8°. Berlin, 1919.
- Heilfron (P^r Dr Ed.).* — Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen deutschen Volksstaates, 2 volumes. Berlin. 1194 pages.
- Hübrich (D^r Edward).* — Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reichs. Edition Bruncken et Cie. Greifswald, 1921.
- Kaufmann (D^r Erich).* — Grundfragen der Künftigen Reichs Verfassung : Vossische Buchhandlung. in-8°. Berlin, 1919, 52 pages.
- Korn (Alfred).* — Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11 August 1919. Verlag Siegfried Cronbach. Berlin.
- Maas (Georg.).* — Die Verfassungsgebende deutsche National Versammlung, in-8°. Charlottenburg, 1919.
- Meissner (Otto).* — Die Reichs Verfassung, in-8°. Berlin, 1919.
- Mendelssohn Bartholdy (Albrecht).* — Der Volkswille. Grundzüge einer Verfassung. Verlag : der neue Merkur. München, 1919, 46 pages.
- Naumann (Friedrich).* — Demokratie und Staatsgrundlage, in-8°. Berlin, 1919.
- Nawiasky (D^r Hans).* — Die Grundgedanken der Reichs Verfassung. München und Leipzig, 1920. Verlag von Duncker et Humblot, in-8°, 164 pages.
- Eschey (Rudolf).* — Des deutschen Reichs Verfassung vom 11. August 1919, in-8°. München, 1919.
- Pannier (Karl).* — Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919, in-8°. Leipzig. 1919.
- Poetzsch (F.).* — Handausgabe der Reichs Verfassung vom 11. August 1919. Berlin, 1919.
- Sænger (D^r Konrad).* — Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919 (erläutert vom). Berlin, 1920.
- Schelcher (D^r Walter).* — Parlamentarismus und Demokratie. Leipzig, 1919. Nossberg'sche Verlagsbuchhandlung, in-8°, 67 pages (extrait de la Revue Fischers für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung).

- Schmidt (Dr Richard)*. — Die Grundlinien des deutschen Staatswesens, in-8°. Leipzig, 1919.
- Stier-Somlo (Pr Dr Fritz)*. — Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Ein systematischer Ueberblick von), in-8°. Bonn, 1919.
- Triepel (Heinrich)*. — Droit international et Droit interne, traduit par René Brunet, in-8°. Paris, 1920.
- Verfassung (Die)* des deutschen Reichs vom 11. August 1919, mit einer Einleitung von Erich Zweigert, in-8°. Mannheim, 1919.
- Wittmayer (Leo)*. — Die Weimarer Reichs Verfassung, in-8°. Tübingen, 1922.
- Wolzendorff (Kurt)*. — Geist des Staatsrechts. Eine Studie zur Biologie des Rechts und zur Psychologie des Volksstaats, in-8°. Leipzig, 1920.
- Zorn (Ph.)*. — Die deutsche ReichsVerfassung (Bd. I, extrait de : Das deutsche Reichsstaatsrecht, von Phll. Zorn), 3^e édition, Leipzig, 1919.
- Zweigert (Erich)*. — Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919. Textausgabe mit Sachregister. Einleitung, 9 août 1919, Weimar.

ARTICLES DE REVUES ET JOURNAUX ALLEMANDS SUR LA CONSTITUTION DE WEIMAR

- Ijzerman (Arie Wilhem)*. — « Referendum und Volksinitiative » (extrait de « Die neue Zeit », n^{os} des 16 et 23 avril 1920. Stuttgart, La Haye).
- Kalisch (Dr Arnold)*. — Volksabstimmung in Amerika (extrait de la « Deutsche Politik » du 18.7.1919, p. 88 et suiv.. Stuttgart, Berlin).
- Triepel (Dr Heinrich)*. — Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichs Verfassung (dans Archiv des öffentlichen Rechts, 39^e volume, 4^e fascicule, décembre 1919, p. 456 à 546).
- Wittmayer (Leo)*. — Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichs Verfassung (dans Archiv des öffentlichen Rechts, 39^e volume, 4^e fascicule, p. 385 à 436).

SUR LES CONSTITUTIONS DES ETATS PARTICULIERS

- Aubry (Maurice)*. — La constitution prussienne du 30 novembre 1920. Edition de la vie universitaire. Paris, 1922.
- La constitution saxonne (Revue du droit public et de la science politique, 1923, t. 40, p. 615).
- Blume (Wilhelm von)*. — Die Verfassung Württembergs vom 25 septembre 1919. Textausgabe mit Anmerkungen. Mohr Tübingen, 1919, 42 pages.
- Canow (H.)*. — Der preussische Verfassungsentwurf (article extrait de la « Neue Zeit » du 2 avril 1920).
- Curtius (Dr Julius)*. — Über die Einführung von Volks Initiative und Volks Referendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten. Heidelberg, 1919, 52 pages.
- Kirsch (Paul)*. — Die Verfassung des Freistaats Preussen (« Neue Zeit » du 19 novembre 1920, erster Band, pp. 184-189).
- Koellreuter (Dr Otto)*. — Die neue badische und die neue württembergische Verfassung, eine vergleichende Gegenüberstellung (dans « Archiv des öffentlichen Rechts », 39^e volume, 4^e fascicule, octobre 1919, pp. 437 à 455).
- Laferrrière*. — La constitution de l'Etat libre de Bavière du 14 août 1919, traduction française (Revue du Droit public et de la Science politique, t. 42, 1925, n° 1, p. 87 et suiv.).
- Mattier (Paul)*. — La constitution prussienne et les élections du 20 février 1921 (Revue des Sciences politiques, 1921, p. 185).
- Ritter (Erwin)*. — Auf dem Wege zum Volksstaat. Gedanken zur Reichs Verfassung, Karlsruhe. G. Braun, 1919, in-8°, 82 pages. Projet d'une Constitution pour l'Etat de Bade.
- Stier Somlo (Dr Fritz)*. — Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preussen von 30 novembre 1920, mit anderen Nebengesetzen, in-8°. Berlin und Leipzig, 1921.
- Verfassung des freien und Hansestadt Hamburg (avec le texte de la loi sur l'introduction de la Constitution). Otto Meissners Verlag. Hamburg, 1921.
- Verfassung des freien Volksstaates Württemberg du 26 avril 1919. Esslingen a. N. Verlag von Wilh. Langguth, 26 pages.

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES
OU SE RAPPORTANT A L'ASSEMBLÉE DE WEIMAR

Bericht und Protokolle des achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des deutschen Reichs (et le projet en 173 articles, élaboré par le comité). Karl Heymanns, Verlag Berlin, 1920, 556 pages.

Handbuch der Verfassungsgebenden deutschen National Versammlung, herausgegeben vom Bureau des Reichstags, in-8°. Weimar, 1919.

Harnisch (Johannes W.). *Skizzen und Stimmungen aus dem Weimar der National Versammlung*. Verlag August Scherl, in-4°. Berlin, 1919.

National Versammlung. — Die deutsche National Versammlung im Jahre 1919, herausgegeben von Heilfron, in-8°. Berlin, s. d.

National Versammlung (Die) In Wort und Bild, in-8°. Stuttgart, 1919.

Projet Preuss. — Reichsanzeiger du 20 janvier 1919. Verlag von Reimar Hobbing, Berlin, sous le titre de: « Entwurf der deutschen Reichs Verfassung », janvier 1919. Verlag Félix Meiner, Leipzig.

Triepel (Heinrich). — Die Entwürfe zur neuen Reichs Verfassung Schmol, Jahrbuch, 1919, pp. 459-516.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les différents modes de participation du peuple à l'exercice du Pouvoir. Définitions préliminaires.</i>	
1. Le gouvernement direct par le peuple. Ce que nous entendons par <i>Initiative, Referendum, Initiative référendaire.</i>	21
2. Historique de ces institutions, en France et à l'étranger.	
3. Quels sont les pays qui les connaissent aujourd'hui ? La Suisse, les Etats particuliers de l'Union nord-américaine. Est-ce que l'on ne pourrait pas acclimater ces institutions dans de grands Pays ?	
CHAPITRE II. — <i>Les travaux de l'Assemblée nationale de Weimar et du huitième Comité de la Constitution.</i>	
1. A qui sont dues les institutions nouvelles ? Le Dr Preuss, père spirituel de la Constitution.	30
2. Les institutions de gouvernement direct dans les différents projets de Constitution, notamment dans le projet Preuss; les contradictions que ce projet a essuyées. Comparaison des divers projets entre eux.	
3. Les premières délibérations de l'Assemblée nationale : février et mars 1919.	
4. Les travaux du huitième Comité, surtout aux dix-septième, vingt-deuxième, vingt-troisième, vingt-cinquième, vingt-sixième, vingt-septième, vingt-huitième et trente-neuvième séances. Première et deuxième lectures du projet.	
5. Les délibérations de l'Assemblée qui aboutirent à la rédaction du texte définitif.	

CHAPITRE III. — *Les institutions de gouvernement direct étudiées dans la Constitution de Weimar*..... 66

La puissance politique émane du peuple. Le Reich allemand est une République démocratique. Les dispositions de la Constitution qui prévoient la participation du peuple à l'exercice du pouvoir, et principalement des articles 72 et suivants; les difficultés d'interprétation.

Section I. — La participation du peuple à l'initiative des lois.. 75

Les conditions d'exercice du droit d'initiative populaire proprement dit, relatives au pourcentage des votants et à la participation du Reichstag, associé du peuple en matière de législation.

Les formes dans lesquelles la demande doit être présentée; ce qu'il advient du projet.

Section II. — La participation du peuple à la confection des lois..... 81

Les conditions nécessaires pour que le président du Reich puisse introduire un referendum : sur quelles décisions le referendum peut-il intervenir ? A quelles hypothèses est-il applicable ?

Le conflit entre les Chambres de la représentation nationale. Le Reichsrat, seconde Chambre législative. Son droit d'« opposition » et son droit d'« assentiment » en matière budgétaire. Conséquences de l'« opposition ». La Constitution laisse au président le soin de trancher le conflit par l'introduction d'un referendum sur l'objet du litige.

Le droit de la minorité du Reichstag de faire appel au peuple contre une décision de la majorité.

De quelques cas spéciaux : la clause d'urgence et la faculté pour le président de soumettre au referendum les lois qui en ont fait l'objet. Les lois qui ne peuvent faire l'objet d'un vote populaire que si le président du Reich consent à les y soumettre : projet de budget, lois d'impôts, ordonnances relatives aux traitements des fonctionnaires.

Le referendum sur les modifications à apporter aux textes constitutionnels.

Section III. — La situation du Pouvoir exécutif. Ses relations avec le Législatif. Sa responsabilité politique..... 105

Historique de l'institution de la présidence. Quels titres proposa-t-on de donner au président ?

L'élection du président du Reich ; comparaison avec le système américain d'élection par le peuple.

La situation juridique du président du Reich.

Quelle action a-t-il sur le pouvoir législatif ? Il tranche les conflits entre les deux chambres de la représentation populaire, et possède un droit d'appel au peuple. Le droit de dissolution du Reichstag ; il n'appartient pas au peuple, mais seulement au président.

La contre-partie de ces droits : le président peut être déposé par le Reichstag ; ses actes doivent être contre-signés par un ministre.

La présidence du Reich depuis 1919.

CHAPITRE IV. — *Etude critique des institutions de gouvernement direct*..... 122

Les institutions de gouvernement direct, *application directe des idées démocratiques*. Ces formes de gouvernement sont une conséquence logique du principe de la souveraineté nationale. Leurs avantages pratiques, et notamment la valeur éducative du referendum.

Les institutions de gouvernement direct sont une *assurance contre les méfaits possibles du Parlementarisme*. Essai de définition du parlementarisme. Comment on peut remédier à ses abus, et dans quelle mesure on y a réussi en Allemagne ? Prépondérance du Législatif ou de l'Exécutif ? Le rôle des partis politiques.

CHAPITRE V. — *Les institutions de gouvernement direct, étudiées d'après les Constitutions des Etats particuliers de l'Allemagne*..... 146

Les circonstances dans lesquelles les Constitutions des divers Etats ont été élaborées, particulièrement en Saxe, en Wurtemberg, en Bade et en Prusse. La forme républicaine des gouvernements des Pays ; le peuple est détenteur de la puissance politique. Comment la souveraineté populaire est-elle mise en œuvre ? L'initiative populaire, le referendum facultatif et ses limitations. La seconde Chambre législative. L'élection du pouvoir exécutif et les rapports qu'il entretient avec le

po_vvoir législatif. Le vote populaire sur les Constitutions.

CHAPITRE VI. — *Le fonctionnement pratique des institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre..* 183

1. Les lois réglant les procédures d'initiative populaire et de referendum, dans le Reich et les Etats particuliers.
2. Les lois réglant la procédure d'élection du président du Reich.
3. Un referendum municipal à Munich, année 1920.
4. Tentative de dissolution du Landtag saxon par voie de vote populaire (année 1922).
5. Demande socialiste de referendum sur le plan des experts (année 1924).
6. Demande de referendum tendant à l'expropriation des dynasties détrônées (année 1926).

CONCLUSION GÉNÉRALE..... 204

LES INSTITUTIONS DE GOUVERNEMENT DIRECT EN ALLEMAGNE DEPUIS LA GUERRE

INTRODUCTION

L'Allemagne était avant 1914, de toutes les monarchies d'Europe, la seule avec les Etats particuliers qui la composaient, qui fût *représentative* sans être en même temps *parlementaire*. Sans doute le peuple y collaborait à la confection des lois, mais l'Empereur était le maître absolu des ministres et jamais tenu de les prendre dans les rangs de la majorité parlementaire.

D'autre part, toute idée de souveraineté populaire, que Hegel traitait dédaigneusement d' « absurdité », devait être écartée.

Quel raisonnement juridique faisait-on pour appuyer une telle affirmation ? La notion de l'*Etat-puissance* était générale en Allemagne. L'Etat doit, paraît-il, avoir pour caractère fondamental l'organisation. Slaves et Latins sont *mal* organisés. La supériorité de l'Allemagne serait venue de ce qu'elle avait su « sacrifier la liberté à l'organisation ». Le chimiste Ostwald en déduisait que les Allemands étaient une race supérieure, destinée à l'Empire universel, parce qu'ils avaient su substituer à l'individualisme arriéré dont nous, pauvres Latins, nous nous contentions, ce précieux facteur-*organisation*. Et il ne faudrait pas s'imaginer que la pensée des socialistes était différente de celle qui s'exprimait dans les commentaires les plus autorisés du Droit public et de la Constitution de l'Empire : pour Karl Marx, l'Etat moderne devait bien disparaître, mais il mettait

à sa place « la Société », où une administration, surchargée et très compliquée, aurait tout fait.

Un tel Etat devrait être amené à considérer le peuple comme un *incapable* et un perpétuel mineur, il était *seul* titulaire de la souveraineté, *seul* sujet du droit de domination et de puissance. « C'est une erreur, disaient les auteurs allemands, que de parler comme le font les auteurs français, de la *souveraineté originaire de la nation* (1).

L'ensemble du peuple n'est pas un sujet du droit ; originellement ou juridiquement il n'a pas de volonté. Laband et Jellinek (2) écrivent :

« Le pouvoir des subordonnés de l'Etat, des particuliers tout comme des associations, c'est une *permission de vouloir*, le pouvoir de domination, c'est une puissance de vouloir. »

Il n'existait pas plus de *séparation des pouvoirs* que de souveraineté populaire. Jellinek dit par exemple : «... Il n'existe pas de souveraineté partagée, fragmentaire, diminuée, limitée, relative (3). » Les Allemands ont été élevés dans le mépris de ce principe. La thèse de l'unité du pouvoir, soutenue d'ailleurs naguère au profit des monarques allemands, semble leur survivre aujourd'hui (4). Il est vrai qu'elle a aussi ses détracteurs (5).

Le rôle des assemblées élues restait autrefois modeste ; issues du suffrage par lequel le peuple manifestait sa volonté, elles étaient admises non pas parce qu'elles donnaient des avis, mais parce qu'elles étaient un degré d'organisation de plus.

Dans un pays où il n'y avait pas de gouvernement d'opinion, elles servaient à exprimer les sentiments populaires sous une forme légale et régulière, et ainsi étaient évitées les insurrections

1. Cf. Laband, « *Le droit public de l'Empire allemand*. » Traduction française, I, p. 158 et suiv. et Jellinek, « *L'Etat moderne et son droit* ». Traduction française, II, page 238, texte et note 1.

2. Laband, *loc. cit.*, I, page 120, note 1, et page 153. — Jellinek, *loc. cit.*, II, pages 206 et 273.

3. V. Jellinek, *loc. cit.*, II, p. 157.

4. V. Giëse, *Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11 August 1919*, 2^e éd., p. 63, II.

5. Spahn, discours à l'Assemblée nationale de Weimar du 29. 7. 1919. — Stier-Somlo, *Die Verfassung des Freistaats Preussen*, p. 82.

et les révolutions. Leur rôle n'était qu'une formalité, qui fixait le contenu de la loi. Laband, et avec lui Seydel et Bornhak, s'efforçaient de réduire au minimum leur rôle dans l'élaboration des lois. Laband, si désireux qu'il fût de trouver un sens au mot « représentants », se donnait beaucoup de mal pour établir que malgré les textes, ces « représentants » ne « représentaient pas » le peuple (1).

L'Allemagne se contentait d'une caricature de régime libéral. Le pouvoir du Prince était absolu, sa volonté faisait loi et n'avait guère de limites constitutionnelles. Il n'y avait dans ce pays, ni constitutionnalisme sincère, ni régime parlementaire, ni démocratie véritable.

Or, si avant le 9 novembre 1918 et la chute de vingt-deux dynasties, les Institutions de l'Empire n'étaient ni démocratiques ni parlementaires, elles ont tellement changé à vue, qu'elles paraissent aujourd'hui exactement le contraire de ce qu'elles étaient hier. La trame de l'histoire a été brusquement interrompue par l'Assemblée de Weimar. C'est du moins ce que proclament les principes et ce qu'annoncent les dispositions des textes : actuellement la souveraineté populaire est organisée de la façon la plus large. Le Reich est une République et la puissance y émane du peuple. Le peuple peut même intervenir dans la législation et dans la conduite des affaires !

Un écrivain politique autrichien M. F. Austerlitz écrivait quelques mois avant la fin de la guerre, dans un journal socialiste de Vienne *Die Arbeiter Zeitung*, qu'une telle démocratisation de l'Allemagne était une chimère politique : « La démocratie est plus une conviction intime qu'un ensemble d'institutions. On peut trouver dans un pays beaucoup d'Institutions démocratiques et pourtant ne pas pouvoir affirmer que ce pays est démocratique. »

Nous aurons plus loin à rechercher si les contradictions entre les principes proclamés jusqu'ici par le Droit public allemand et ceux qu'affiche la nouvelle Constitution, sont apparentes ou réelles. Comme l'a écrit M. J. Barthelémy, les textes des Lois ou des Constitutions allemandes sont en effet pleins

1. Laband, *op. cit.*, I, p. 442-443.

de chausse-trappes. Leurs commentaires également ! Nous aurons à nous en défier souvent.

D'ailleurs, dans cette étude, pour comprendre les institutions nouvelles que nous nous proposons de décrire, il nous faudra toujours nous rappeler ce qu'étaient les anciennes, mais aussi savoir comment les unes sont venues des autres. Ce sera l'objet de notre second chapitre.

Hegel, qui a des réflexions assez justes, a écrit :

« L'Etat s'organise par le moyen de la Constitution, non pas de celle que demandent des rêveurs épris de liberté *abstraite* et *individuelle*, mais bien de celle qui naît organiquement de l'histoire... » Il est vrai qu'il ajoutait : « ... et qui établit une monarchie héréditaire. »

L'étude des Constitutions étrangères est trop délaissée, bien davantage délaissée que celle des Constitutions nationales. Des préjugés et des insuffisances suivent beaucoup d'auteurs dans leur étude. Le premier soin à prendre est de se mettre en état de lire les textes dans l'original. Boutmy écrit dans ses *Etudes de Droit constitutionnel* : « Il faut reconnaître pour les personnes curieuses de connaître les constitutions étrangères, la nécessité de ne se fier à aucune traduction, ... de remonter aux originaux », puisqu'alors on peut étudier et peser les expressions dans la langue même des auteurs. Sans cela on ne serait sûr d'aucun de ses pas.

Les textes ne nous ont pas fait défaut et les commentaires de la Constitution de Weimar et des Etats particuliers allemands sont très nombreux. C'est à l'Office de Documentation internationale contemporaine, installé près Paris au château de Vincennes, que nous avons trouvé le fonds français le mieux approvisionné en ouvrages allemands récents de Droit public. Encore peu répandus en France, certains d'entre eux, qui ne se contentent pas d'accumuler des références ou de s'appliquer à des exégèses de textes, laissent voir les traits essentiels de la nouvelle structure du Reich. Lorsqu'il s'est agi de rapporter des faits historiques connus de tous ou de reproduire une opinion générale ou qui tombait tout naturellement sous le sens, il nous a semblé qu'une référence eût été superflue. C'est là le système des éditions de Leipzig mais ce n'est pas dans le goût français.

Au contraire, nous avons toujours indiqué les sources, pour les événements de détail et les divergences d'opinion d'auteurs.

Notre étude comprendra *six chapitres* :

- I. — Des différents modes de participation du peuple à l'exercice du pouvoir. Définitions préliminaires.
- II. — Les travaux de l'Assemblée nationale de Weimar et du huitième Comité de la Constitution.
- III. — Les Institutions de gouvernement direct étudiées dans la Constitution de Weimar.
- IV. — Etude critique des Institutions de gouvernement direct.
- V. — Les Institutions de gouvernement direct étudiées d'après les Constitutions des Etats particuliers de l'Allemagne.
- VI. — Le Fonctionnement pratique des Institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre.

Nous croyons qu'il peut être intéressant d'étudier les Institutions de législation populaire qui ont attiré en 1919 l'attention des hommes politiques allemands. Suivant le mot bien connu du secrétaire d'Etat Dr Preuss, *le gouvernement direct est aujourd'hui un postulat de la Démocratie*. L'assemblée de Weimar a admis sans difficulté son principe.

Si nous, Français, devons nous rappeler que nos idées ont plus d'une fois régné dans le monde, nous ne devons pas nous attendre à les retrouver partout. Il faut quelquefois passer les frontières.

C'est l'Allemagne, qui n'a jamais été faite par les suffrages librement exprimés d'une majorité plébiscitaire mais bien plutôt par la victoire des armées prussiennes et la volonté de Bismarck, qui elle-même nous y convie aujourd'hui : sa constitution actuelle à des lignes toutes nouvelles et des institutions démocratiques fort hardies, ignorées de nous. Ses institutions ont toujours pesé sur le dehors. Elles ne peuvent nous laisser indifférents, d'autant plus que l'Allemagne est au centre des routes de l'Europe ; elle intercepte les idées entre Paris et Moscou ; bien placée pour observer et imiter, elle peut influencer ou entraver.

Le citoyen français est avant tout un électeur : l'électeur du législateur. Il choisit ceux qui voudront pour lui. Par une singulière contradiction en France on a érigé la souveraineté populaire en dogme absolu, et condamné le peuple au silence. Un auteur allemand Fleiner, l'a signalé en ces termes dans un ouvrage récent (1) :

« De toutes les républiques actuelles, la République française est celle qui a fait preuve de la plus grande résistance dans l'introduction de la législation populaire. »

Jusqu'ici notre démocratie se « sent », elle ne se connaît pas encore (2).

Le gouvernement du peuple y est remplacé pendant quatre ans par une quasi-souveraineté du Parlement, qui semble être le représentant le plus qualifié du peuple parce qu'il est plus proche de lui que les organes qui assument le pouvoir exécutif, et il en résulte que les ministres sont sous la haute direction du Parlement.

Jusqu'à maintenant la Chambre des Députés a repoussé constamment l'idée du Referendum législatif : en 1888, le projet de révision Boulanger, en 1903, la motion Vaillant et Allard, en 1905, la proposition de Referendum consultatif de Raiberti et bien d'autres.

Peut-être aussi quelques auteurs de Droit constitutionnel ont-ils témoigné de trop de défiance (3) vis-à-vis des institutions neuves adoptées par d'autres pays. Il ne faut pas manquer d'imagination pour essayer d'organiser l'Etat de demain, où il y aura sans doute toujours plus de démocratie.

1. Fleiner, *Die Staatsauffassung der Franzosen*, 1915, p. 14.

2. Cf. Victor Considérant, *La solution ou le gouvernement direct du peuple*.

3. Cf. Esmein, *Deux formes de gouvernement* (*Revue de Droit public*, t. I, p. 1894).

CHAPITRE PREMIER

Les différents modes de participation du peuple à l'exercice du pouvoir. Définitions préliminaires

Les vastes conceptions sont indispensables. Et la connaissance ne se satisfait pas de minuties accumulées, laborieuses au point de devenir indigestes. Elle ne commence qu'avec l'organisation des données. Nous avons précisément l'intention dans ce premier chapitre, de commencer par le rappel de définitions généralement admises, qui nous aideront à mieux ordonner les institutions que les hommes de Weimar ont choisies et dont les données leur étaient fournies par l'étranger et les suggestions de théoriciens du Droit public.

Nous appelons du nom d'*Institutions de gouvernement direct*, celles qui se groupent autour d'une idée de souveraineté pleine et entière, qui reste dans les mains du peuple. Au lieu de la déléguer, il la « retient » et conserve le droit d'en disposer librement.

Ceci mérite quelques développements.

La démocratie est peut-être un principe de vie. Elle ne signifie cependant, à proprement parler, qu'une forme de gouvernement, c'est-à-dire quelque chose d'indéterminé, mais il n'y a rien de vague à son endroit : c'est tout simplement le gouvernement de l'Etat par la foule (1) ; elle peut être représentée très exactement par une monarchie renversée.

Or, dans une démocratie, ou bien le souverain *exerce* par lui-même l'autorité publique, ou *se réserve* le droit de décider lui-même sur certaines affaires particulièrement importantes, c'est ce qu'on appelle le *gouvernement direct*, ou bien il délègue

1. Cf. Redslob, *Le Régime parlementaire*. Paris, 1924, page 90.

cet *exercice* à des représentants, qui statuent alors aussi valablement que si la décision émanait du souverain lui-même ; c'est le *gouvernement représentatif*.

Dans un gouvernement représentatif comme le gouvernement français, on s'en tient encore à l'idée de transition que les chefs sont présumés bons et sages, et sont les guides légitimes de toute la population. Au contraire, dans le véritable gouvernement populaire qui dans l'avenir s'étendra de jour en jour, tend à prévaloir l'idée plus récente que « le chef est agent et serviteur tandis que le sujet est obligé de déléguer quelquefois son autorité au soi-disant gouvernement, parce que la multitude ne peut manier elle-même son propre pouvoir (1). »

Mais il reste des cas dans lesquels le peuple accomplit ses fonctions d'Etat, comme organe primaire, par les élections et le vote populaire. Le renouvellement à dates fixes des Chambres d'un pays constitue même une sorte de référendum populaire. En tous cas, ce qui caractérise un régime de représentation populaire, c'est que, les élections une fois faites, les représentants sont appelés à décider *librement* et par conséquent *arbitrairement* des affaires de l'Etat au nom du peuple, qui est censé *vouloir par leur volonté* et *parler par leur bouche*. Ils ont des pouvoirs limités et doivent dans certains cas « vouloir » pour la nation, tandis que le simple fonctionnaire public n'est jamais chargé que d'agir pour elle.

Il faut distinguer soigneusement en effet : les pouvoirs représentatifs et les pouvoirs commis.

A ce compte-là, le *mandat impératif* est une première manifestation de gouvernement direct. La nation, titulaire de la souveraineté, donne en effet mandat à une autre personne, le Parlement, de l'exercer en son nom (2).

Il est donc une *première manière* de gouvernement direct, une forme positive qui s'inspire docilement de l'exemple des Républiques antiques : c'est la *participation directe du peuple*.

1. Ce sont les expressions mêmes du juge James Stephen, dans « History of the Criminal Law of England ». Londres, 1883, cité par Sumner-Maine dans ses Essais sur le gouvernement populaire.

2. Cf. Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel*, 1923, pages 154 et 155.

au pouvoir. Réunie dans ses collèges, il rédigerait, proposerait, voterait lui-même ses lois.

La *deuxième manière* donne au peuple la faculté, non pas de rédiger lui-même la Loi, mais de demander de sa propre *initiative* la confection de Lois nouvelles ou la modification de Lois existantes. C'est peut-être à la France que l'idée en revient, comme nous le montrerons plus loin.

Il est une *troisième manière* de gouvernement direct, une forme négative, le *Referendum*. Le peuple, ni ne prépare, ni ne rédige les lois lui-même ; il délègue ce soin à des représentants élus, dont l'œuvre est ensuite soumise à sa sanction. De même que le peuple peut avoir le premier mot sur la loi, il peut donc avoir aussi le dernier.

L'« *Initiative* », telle qu'on a l'habitude de la définir en Droit constitutionnel, est le *droit de proposer des lois au pouvoir législatif*. C'est le droit pour le peuple d'imposer sa volonté lui-même, de participer à la confection des Lois, de saisir une autorité d'une proposition sur laquelle elle sera tenue de statuer par voie d'adoption ou de rejet.

Elle diffère donc de la simple pétition.

L'*Initiative référendaire* est le droit de provoquer le *Referendum* : les organes investis de cette prérogative peuvent être différents de celui qui prononce sur le *Referendum*.

On peut dire qu'il existe deux sortes d'Initiative populaire, suivant que celle-ci fait état d'un projet complet de Loi ou seulement d'un vœu de caractère général, dont la rédaction précise et juridique est laissée au Parlement. La Constitution allemande, comme nous le verrons plus loin, a préféré d'ailleurs le premier système au second : le droit d'Initiative appartient alors à une fraction déterminée du peuple, non seulement comme Initiative constitutionnelle, mais surtout comme Initiative de Loi.

L'exercice de l'Initiative n'est pas nécessairement solidaire de celui du *Referendum* ; mais le *Referendum* est à l'Initiative plus qu'un corrélatif précieux. Il est de même essence que l'Initiative négative, c'est-à-dire que l'Initiative dont l'objet est la suppression d'une loi. Dans la constitution allemande, l'Initiative est toujours suivie d'un *Referendum*.

Si la Constitution de Weimar connaît l'Initiative référendaire, elle ne connaît pas l'Institution du Referendum obligatoire, mais le *Referendum facultatif*, pour les Lois simples aussi bien que pour les lois modifiant la constitution.

*Le Referendum est le fait de soumettre une décision d'un corps de l'Etat à un autre organe constitutionnel qui a le droit de ratifier ou de rejeter cette décision en toute liberté et sans appel. Il consiste à soumettre au peuple soit des lois votées par les Chambres (Referendum de partage, ou de ratification ou *post legem*, ou *postérieur*, après que les Chambres ont achevé leur œuvre législative), soit des propositions de lois non encore examinées par elles (Referendum d'Initiative ou de consultation, *ante legem* ou *antérieur*) ; cette dernière procédure vaut mieux, comme nous le remarquons plus loin, que la dissolution de la Chambre par le pouvoir exécutif.*

Le Referendum « obligatoire » intervient pour toutes les lois, ou du moins le plus souvent pour certaines catégories d'entre elles, qui sont ainsi nécessairement, de par leur caractère même et en vertu d'une disposition constitutionnelle, soumises à l'acceptation ou au rejet du corps électoral.

Le Referendum postérieur est facultatif quand les organes qui possèdent l'Initiative référendaire peuvent faire usage ou non de leurs prérogatives, quand la consultation populaire intervient en vertu de la libre initiative du Parlement.

Dans le Referendum facultatif, une loi faite par la Représentation populaire, peut être soumise dans certains cas désignés par la Constitution, au vote populaire.

Le Referendum postérieur est le type véritable du Referendum.

Le Referendum constitutionnel intervient sur un changement *en vue* ou *résolu* de la Constitution. La confection des lois constitutionnelles par voie de Referendum est assez particulière aux Etats-Unis.

Ces procédures, modes d'exercice du gouvernement direct, permettent au peuple de participer à l'exercice de la fonction législative ou à la modification d'une constitution, par une sage combinaison de quelques effets du gouvernement direct avec le régime représentatif. Cette combinaison forme ce qu'on peut appeler le *Régime semi représentatif*.

Mais une constitution est d'autant plus démocratique qu'elle fait plus large la part du gouvernement direct. « C'est », déclarait à Weimar le socialiste Quarek (1), « un élément essentiel de la Démocratie, pour lequel aujourd'hui, on a trouvé des formes positives pratiques et scientifiques, d'après des principes établis en Droit public. »

La foi dans les vertus du gouvernement représentatif diminue aujourd'hui.

Si nous avons l'intention de placer le Referendum législatif parmi les réserves d'avenir, il conviendra chez nous d'examiner les *expériences faites à l'étranger*; en les étudiant, nous comprendrons avec plus de clarté sous quelles formes et avec quelles garanties le Referendum législatif, une fois parvenu à maturité, pourra être introduit par la suite dans les Constitutions qui en seront privées.

Nous allons faire un rapide historique des Institutions de gouvernement direct, à l'étranger surtout et en France. Et nous indiquerons quels pays ont pu servir de modèles à l'Allemagne en 1919, pour la rédaction des textes de sa Constitution.

Rousseau, dans son *Contrat Social* (1762) et inspiré par la Suisse, déclare la volonté du peuple inaliénable. D'après lui, le pouvoir législatif ne doit appartenir en aucune façon aux députés du peuple, mais «... la souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même, » Pour quelles raisons ? Rousseau l'ajoute par la suite : « Le souverain peut bien dire : je veux actuellement ce que veut tel homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir ; mais il ne peut pas dire : ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore, puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir... »... « Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants ; ils ne sont que ses commissaires... »

Et plus loin, faisant sans doute allusion à l'Angleterre, qui donnait à cette époque-là, l'exemple du gouvernement représen-

1. Quarek, à la séance du 7 juillet 1919, Cf. *Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919* herausgegeben vom Heilfron, tome V. p. 3134.

tatif en Europe, il écrivait : « A l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre. »

Sieyès n'était pas du tout du même avis. Curti cite dans son livre, ses *Ecrits Politiques*, où il fait l'apologie du système représentatif, qui met la France au sommet du pinacle et de la liberté... « Ils se rendent coupables de grossière ignorance, ceux qui le tiennent pour incompatible avec la Démocratie ! L'état de société ne peut pourtant pas condamner les hommes à se tenir sur le qui-vive pendant toute leur vie ! »

L'application la plus conséquente de la doctrine de la volonté souveraine du peuple est celle que, pendant la période révolutionnaire, ont projetée les *Babouvistes*. Mais bientôt le système représentatif reprend le dessus, et la Révolution de 1848 elle-même ne fit pas un pas de plus vers l'idéal de la législation directe. Rittinghausen et Considérant, qui sont les défenseurs les plus illustres de la démocratie directe, n'ont pu enlever aucun succès pratique.

En Suisse, la législation populaire est la solution du problème de l'application de la démocratie ancienne et traditionnelle, sur les territoires plus étendus de l'époque actuelle, aussi bien qu'un plus large développement de l'idée démocratique ; « ainsi, les nouvelles formes de la Démocratie ne peuvent pas être sorties d'égarements momentanés de l'âme populaire ; elles se constituent d'après des lois historiques, opérant avec continuité à travers les siècles » (1).

Le mot « Referendum » est d'origine diplomatique. Dans la vieille Confédération suisse, le Referendum était originellement seulement l'expression de la continuité d'une souveraineté : les plénipotentiaires envoyés aux diètes des confédérés, agissaient dans les limites d'une commission de leurs gouvernements et ne statuaient, suivant la règle diplomatique sur les affaires pour lesquelles ils n'avaient pas commission, que « ad referendum », c'est-à-dire sauf à en rapporter à leurs commettants.

Un Referendum appelé *fédératif*, d'après lesquelles les résolutions de la représentation des cantons, ne parvenaient pas directement au vote des électeurs, mais sont communiquées

1. Curti, p. VI.

par les cercles à l'intérieur desquels la volonté du peuple se manifeste à l'assemblée locale, existe depuis 1839 dans le Valais, et depuis 1854 dans les Grisons.

Nous n'avons pas signalé qu'en liaison avec les idées de Rousseau sur la Démocratie directe, la France introduisit dans la constitution du 24 juin 1793 le Referendum obligatoire. Car cette Constitution est restée lettre morte. Les idées françaises firent néanmoins que la constitution suisse du 20 mai 1802 fut soumise au vote populaire. Et avec le retour de la Démocratie après la Restauration, eurent lieu au xix^e siècle, des votes populaires sur les nouvelles Constitutions des cantons, ainsi que des revisions constitutionnelles.

La Constitution de la Confédération, de 1848, aura le Referendum constitutionnel et l'Initiative populaire, non seulement dans la Confédération, mais aussi dans les cantons; aujourd'hui, la Suisse est le pays classique du Referendum. Après le referendum est venue l'Initiative.

La séduisante nouveauté d'une législation confirmée par la ratification expresse ou tacite du peuple, se rencontrait avant 1919 en d'autres pays encore. Les érudits qui rédigèrent peut-être sans beaucoup de confiance les textes de la Constitution de Weimar, allèrent cueillir un peu partout dans le monde, les plus belles institutions: s'ils empruntèrent à la Suisse certaines institutions, tout comme à la Russie le système des conseils d'ouvriers et à la France même certains rouages parlementaires, ils prirent aussi modèle sur l'Amérique, où l'on trouve, soit des applications d'idées américaines nées sur le sol américain, soit des imitations conscientes des institutions helvétiques. Les Etats-Unis sont même la terre classique d'une espèce particulière de Referendum: le Referendum constituant. Curtius (1) dit que les constitutions américaines des Etats particuliers se prêtent mieux à la comparaison avec la Constitution de Weimar, que celles de la Confédération helvétique et des Etats minuscules (Zwergstaaten) qui forment les cantons suisses.

En Angleterre, on eut un instant l'idée (1910-1911) qu'en matière législative, le Referendum pourrait départager les

1. Curtius, *op. cit.*, p. 4.

Chambres, mais le génie anglais n'est pas favorable au Referendum. Aussi l'écarta-t-on. Il n'y a, en Angleterre, qu'une espèce de *Local Option*, d'après laquelle les Communes décident elles-mêmes sur leurs propres affaires.

De même, *en Italie*, il y a quelquefois, d'après une loi de 1903, vote populaire sur la Communalisation des Pacages publics.

En Australie, le Referendum constituant s'est largement développé, le Referendum législatif a suivi. L'article 128 de la Constitution de la Confédération australienne, présente un Referendum de partage de la même espèce que celui prévu à l'article 120 de la Confédération helvétique.

Enfin nous voulons noter, à titre de curiosité, que l'idée de l'application actuelle du gouvernement direct vient d'*Allemagne* : elle fut discutée au club de Cologne, avant d'être livrée en 1850, aux discussions de l'ancien et du nouveau Continent. Rittinghausen avait énoncé ses idées nouvelles dans son journal la « *Westdeutsche Zeitung* », avant que de publier son ouvrage sur *La Législation directe par le peuple* (1), auquel nous nous référerons plusieurs fois au cours de notre étude.

Nous avons pu constater que *Initiative et Referendum existent surtout dans de petits Etats*. Dans les petits pays, le peuple peut exprimer directement ce qu'il désire ; dans les grands, il est, paraît-il, obligé d'en rester au régime représentatif, que toutes les Républiques ont maintenant adoptées.

Preuss a, dans son projet de Constitution allemande, analysé sommairement dans le chapitre suivant, présenté volontiers le gouvernement direct comme convenant surtout aux petits pays, et il doute qu'on en puisse faire dans un grand pays comme l'Allemagne, des applications très nombreuses. Il est vrai que, malgré cette opinion, il a insisté pour qu'on insérât dans la Constitution de Weimar, des applications toutes nouvelles du gouvernement direct. Le gouvernement direct a peu à peu gagné du terrain, et dans les textes définitifs, il occupe une place considérable.

Le Referendum convient-il donc surtout aux petits pays ? Cette institution est-elle viable dans les grands ? Nous le croyons,

1. Rittinghausen, *La législation directe par le peuple*. Paris, 1850.

mais à condition de l'adapter à ces pays, et de ne point y transporter sans transition et tel qu'il est, le régime suisse par exemple : or, la participation directe du peuple à la confection des Lois est une institution qui précisément, jusqu'à maintenant, n'a été expérimentée à peu près, que dans quelques cantons suisses et dans quelques Etats membres de l'Union nord-américaine.

L'auteur du Contrat social autrefois, n'osait pas envisager l'établissement de la Démocratie sur les grands territoires des Etats de l'Europe. Il la concevait seulement dans les petites cités comme Genève, et sous un climat doux... Pour lui, la démocratie pure aurait supposé l'existence de très petits Etats d'une population peu considérable, d'affaires publiques d'une importance vraiment limitée, en même temps qu'une large somme de loisirs de la part des citoyens, et une non moins large instruction ! — L'école de Gracchus Babœuf a bien su pourtant imaginer le Referendum et l'Initiative, adaptés aux grands territoires (1). Considérant écrit que Rousseau, en prétendant que la législation populaire n'est pas applicable aux grands Etats, avait montré une légèreté d'écolier. Il a raison, mais il aurait dû dire que, dans ceux-ci, d'autres formes d'application des mêmes institutions s'imposaient. C'est l'objet de notre étude que de montrer les nouveautés dans le choix de ces formes en Allemagne. Nous ne pourrions nous permettre par conséquent que plus loin, — au chapitre IV, — de porter une appréciation critique sur l'ensemble de telles institutions.

1. Cf. Curti, *Le Referendum, histoire de la législation populaire en Suisse*, p. 86.

CHAPITRE II

Les Travaux de l'Assemblée nationale de Weimar et du huitième Comité de la Constitution

Une assemblée nationale puise ordinairement à une triple source (1). Et en 1918, en Allemagne, cela apparaît très nettement :

l'esprit national d'abord. Il dominait déjà aussi en 1848 à l'Assemblée nationale.

l'esprit parlementaire

et *l'esprit révolutionnaire*. Au cours de la tourmente, les Social-Démocrates réussissent à introduire une assemblée élue le 19 janvier 1919, qui incarnait la « souveraineté du peuple » : cela lui fut reconnu par les États confédérés eux-mêmes.

Il ne faudrait pas croire en effet que les institutions de la Constitution allemande actuelle soient sorties un jour de quelques cerveaux de juristes, armées de pied en cap, idée assez conforme aux appréciations qui ont cours relativement à l'origine de ce qui s'appelle la Démocratie allemande, façonnée au gré de quelques esprits. Sa naissance procède de circonstances historiques, qui peuvent servir à nous dévoiler son véritable caractère. Et si parfois quelques-unes de ses dispositions touchent à l'absolue sagesse au lieu d'exprimer des vérités qui seraient les résultantes de l'aboutissement d'une évolution, cet heureux accord vient uniquement de l'habileté avec laquelle des esprits sagaces dont nous examinerons les projets, ayant conscience que certaines faiblesses héritées du berceau s'aggravaient

1. Cf. Otto Westphal : *Deutsche National Versammlung* et Félix Weltsch, *Organische Demokratie*, même collection, qui citent des exemples tirés de l'histoire anglaise ou française, et posent la question de savoir si une Assemblée nationale est nécessaire en 1918.

sous l'empire des nouvelles conditions où l'Allemagne allait vivre, lui ont préparé des ressources, pour essayer de réduire au minimum ces infirmités, ou même les neutraliser entièrement. Il aurait été impossible que des spécialistes aient conçu un projet bien élaboré, qui ne correspondît pas aux vues d'une assemblée de plusieurs centaines de membres et reflût aussi exactement que possible les opinions d'un peuple de plusieurs millions d'âmes, à une époque donnée de son histoire.

C'est aux efforts d'un homme surtout que sont dûes les Institutions les plus démocratiques de la Constitution de Weimar : le Dr Hugo Preuss, qui devint après la formation du gouvernement majoritaire, *ministre de l'intérieur du Reich*, bien qu'il ne disposât d'aucun mandat à l'Assemblée nationale.

Preuss était un Francfortois établi à Berlin. Démocrate d'une souple obstination, c'était un esprit très combattu, mais d'après le témoignage de ceux qui l'ont connu (1), il savait se débarrasser de ses adversaires avec dextérité. Le cadre principal de son activité n'était pas la salle des séances de l'Assemblée dans son plenum, mais les chambres intimes, où se réunissaient les commissions dont il faisait partie. Là, entouré de collaborateurs tels que les conseillers Dr Schulze, Apelt et Scheer, il se livrait à de minutieux et consciencieux travaux de recherches et discussions. « A la différence de Erzberger » dit Harnisch, une certaine tournure doctrinale caractérisait cet homme. Comme l'histoire de son projet constitutionnel le montre, il savait faire la part des difficultés avec une extraordinaire habileté, et « très bien s'accommoder » du but qu'on peut atteindre, là où ce qu'il aurait « souhaité atteindre ne pouvait pas être atteint. » Or, c'est là la définition même de la Realpolitik de Bismarck. Il devait sa popularité et aussi le mandat de faire la constitution au nom des « mandataires du peuple », à une polémique qu'il avait menée contre Gustave Schmoller sur la question « Volkstaat ou Obrigkeitsstaat ». Il avait déjà arrêté à la fin de l'année 1918 les grandes lignes de la réforme constitutionnelle qui devait se produire en Allemagne. C'était un spécialiste en ces

1. Cf. Harnisch, *Skizzen und Stimmungen aus dem Weimar der Nationalversammlung* p. 25.

matières. Il fut chargé effectivement par le gouvernement de rédiger un projet en janvier 1919, qui fut présenté sans exposé de motifs écrits, à l'Assemblée nationale en février, après avoir été examiné par une Commission. La courte discussion générale en première lecture, sur les principes fondamentaux de ce projet, occupa les séances des 28 février, 1^{er}, 3 et 4 mars, pour aboutir au renvoi à la huitième commission, composée de 28 membres et présidée par Haussmann, commission dite « de la Constitution », et composée de députés de tous les partis.

Le plan le plus logique que nous puissions suivre, après l'étude des divers projets de constitution, notamment du projet Preuss, sera l'étude des premières délibérations de l'Assemblée nationale du mois de mars, puis celle des travaux du huitième Comité, enfin encore une fois celle des travaux de l'assemblée, qui a entendu en juillet 1919 seulement, les dernières lectures du texte définitif.

Une *constitution provisoire* était nécessaire. Le 8 février, Preuss déposa au nom du gouvernement un projet de loi sur l'organisation du gouvernement provisoire du Reich. Cette constitution réalise un *compromis entre l'ancien et le nouvel état de choses*, compromis qui devait disparaître par la mise en vigueur de la constitution définitive, que l'assemblée se proposait d'élaborer par la suite.

Elle contenait 9 articles et des dispositions significatives.

Confiant à l'Assemblée constituante le soin de définir la constitution future de l'Empire et de voter les autres lois urgentes, ce texte prévoyait que, au cas de désaccord entre le gouvernement du Reich et le Staatenhaus (1), formé de représentants élus des Etats libres de l'Allemagne, on soumettrait le projet à l'Assemblée nationale pour qu'elle tranchât la question. Au cas où l'accord ne serait pas atteint entre l'Assemblée nationale et le Staetenausschuss sur les lois du Reich, le président pourrait provoquer un *vote populaire*.

Le président du Reich aurait été élu par l'Assemblée nationale. On lui aurait délégué le pouvoir exécutif, et il aurait dirigé les affaires de l'Empire à l'aide d'un ministère responsable.

1. La Commission des Etats confédérés, où chaque Etat avait une voix, et chaque grand Etat une voix par millions d'habitants.

Le *projet* Preuss était un texte assez bref, de 73 articles, bien ordonnés et bien déduits, dont les dispositions générales ne différaient pas essentiellement de celles qui furent votées par la suite le 11 août 1919 : quant aux articles relatifs à la *souveraineté du peuple*, la *responsabilité des ministres* devant les Chambres et au referendum.

Ces institutions s'y trouvaient même plus simplement et plus clairement décrites que dans la rédaction définitive.

Ce projet de Preuss subit pourtant le choc des passions des hommes ; il fut surtout attaqué dans l'opinion publique et la presse, à cause de la position qu'il prenait sur la question de l'Etat prussien. Preuss en souffrit cruellement.

Un *contre-projet de constitution* en cent articles figure en appendice au volume de Bredt, professeur à Marburg, qui porte un jugement sur l'œuvre de Preuss (1). Ce contre-projet est expliqué auparavant par des développements dont Bredt surtout fit les frais.

Le président, élu par tout le peuple pour six ans, pourrait prononcer la dissolution du Reichstag (article 62), mais il n'y est plus question d'appel au peuple !

Un autre auteur, Binding (2) *prit position contre Preuss*. Il en veut à l'œuvre de Preuss seule, qui à son avis, ne laisserait pas augurer pour l'Allemagne un bon avenir si on tenait compte de pareilles suggestions (3). Il critique les idées favorites du parti démocrate, que Preuss avait fait siennes. Il ne voudrait d'ailleurs pas donner suite à ses propres vœux politiques, si le Reich devait en souffrir.

Il déclare que les dispositions sur la présidence sont les meilleures du projet Preuss, à son avis. Elles reposent sur l'idée fondamentale qu'un grand empire a besoin, à sa tête, d'un chef

1. *Das Werk des Herrn Preuss oder Wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen*, et surtout le premier chapitre, consacré au droit public, par Dr jur. et phil. Jos. Viktor Bredt, avec la collaboration du Dr Range, du Dr Huetzsch, etc. Berlin, 1919, in-8°, 68 p., édition Alfred Anger: Bredt ne veut d'ailleurs pas y attaquer Preuss lui-même.

2. Cf. Dr Karl Binding, *Die staatsrechtliche Verwandlung des deutschen Reichs*.

3. Voir p. 19.

permanent, non d'un simple figurant, mais d'un personnage influent.

Mais deux dispositions pourtant l'inquiètent fort. « Le président doit pouvoir, sur la proposition du Reichstag, avant l'expiration de son mandat de sept ans, être renversé par le peuple », même sans doute à une seule voix de majorité. Cette épée de Damoclès qui pend sur la tête de l'élu du peuple, est dangereuse. Si un conflit durable et difficile surgit entre lui et le Reichstag, il ne pourra trouver ni chancelier ni ministre, et devra se retirer.

Dans le projet Preuss (1), il est prévu qu'un peuple de septante millions d'habitants est appelé dans 5 cas différents, à se prononcer par voie de vote populaire :

1° Tous les sept ans il élit le président ;

2° Tous les trois ans il élit le Reichstag ;

3° Il peut sur proposition du Reichstag déposer le président du Reich ou écarter cette déposition. Ce rejet vaut réélection du président pour sept années.

Binding qualifie cette procédure d'étrange. Si le président ne mérite pas la déposition, il ne mérite cependant pas la réélection ;

4° Si les deux Chambres ne sont pas d'accord sur un projet de loi, le président peut introduire un vote populaire sur la divergence d'opinions ;

5° La cinquième proposition, dit Binding, est tout à fait inacceptable : « Après un délai de cinq ans comptés à partir de l'entrée en vigueur de la constitution, chaque modification constitutionnelle aura besoin d'une confirmation par le vote populaire (2). » Or le changement de constitution peut viser un point de détail, et pourtant tout le colossal appareil du Referendum devra être mis en mouvement.

Pour comble d'illogisme, le peuple lui-même n'a pas le droit d'écarter par son propre vote, une loi votée par le Reichstag. Cette hypothèse n'est pas prévue : c'est une lacune énorme.

Le Dr Kaufmann publia un livre (3), dans l'introduction

1. V. Projet Preuss, pages presque terminales, 47 et suivantes.

2. § 81 du projet.

3. Dr Kaufmann, *Grundfragen der künftigen Reichsverfassung*.

duquel il *commentait le projet Preuss*. Celui-ci, qu'on pourrait considérer à maints égards comme guère plus intéressant qu'un « Privatarbeit », est d'une signification pourtant très profonde : Preuss, professeur de Droit public, était appelé au secrétariat de l'Intérieur, et son projet servirait de charpente aux discussions futures.

Nous extrayons le texte suivant de l'introduction (1) :

« Quiconque connaît les travaux littéraires de Hugo Preuss et ses conceptions sur l'Etat, qui forment la base de ses travaux, ne s'étonnera pas du projet déposé par le secrétaire d'Etat actuel. Ce projet contient tout d'abord et avant tout une abondance d'idées et de formules remarquables et heureuses, qui peuvent être admises, ou sur les particularités desquelles on pourra parfaitement s'entendre : de Preuss on ne pouvait pas attendre autre chose. Nous parlerons plus tard de ces questions. Nous devons tout d'abord traiter d'autres (questions) soulevant une vive contradiction, qui sont en étroite connexion avec les grands défauts de la théorie de Droit public de Preuss, et en un mot avec ce fait, que Preuss n'a jamais pu réussir, malgré sa conception « organique » de l'Etat, ni à une intuition véritable, ni à une conception adéquate de ce que c'est que l'Etat. Pareille chose apparaît déjà dans son premier grand ouvrage à bon droit fort remarqué et apprécié, sur *la Commune, l'Etat et le Reich* (2), où il entreprend une analyse critique des principes essentiels du Droit public. Sur le fondement d'une très profonde analyse du concept de souveraineté, il en arrive comme conclusion plus ou moins ouverte à une dénégation de l'idée d'Etat, parce qu'il ne peut plus trouver aucune notion décisive caractéristique qui distingue l'*Etat* de la *Commune* ; de cette façon, la Commune est mise tout à fait au premier plan de sa conception de Droit public. Ce sentiment fondamental transparait aussi dans les œuvres qu'à publiées dans la suite ce politicien de commune (Kommunalpolitiker) quelque

1. Il n'existe aucune traduction de cet ouvrage, plusieurs fois cité au cours de cette étude.

2. Cf. aussi brochure de 15 pages : *Zum Stand der politischen Probleme zusammenfassende und vergleichende Übersichten*, Zeitschrift für Politik, 1911. Le Dr Preuss y examine la réforme administrative et politique en Autriche et en Prusse.

peu aigri par l'*Etat*, qui brusquait le travail qu'il devait à cet Etat, qui fut appelé sans transition à l'une des plus hautes fonctions de l'Empire, dans laquelle, comme il est tout naturel, ce mauvais coucheur qu'est l'Etat (Racker), devait lui causer encore maintes contrariétés. »

Après l'exposé des projets de constitution, nous nous proposons de suivre *les délibérations de l'Assemblée de Weimar des mois de février et mars 1919*.

Le président d'âge Pfannkuch, à la *séance du jeudi 6 février 1919*, fit le vœu en inaugurant la session de l'assemblée, qu'on se laissât toujours gouverner dans les discussions par l'axiome suivant : « Tout pour le peuple et tout par le peuple. » Le président von Gagern parlait déjà, le 18 mai 1848, à l'ouverture de l'Assemblée nationale, de cette « souveraineté du peuple ». Et on ne manqua pas d'y revenir par la suite. Dès la troisième séance, du samedi 8 février, le Dr Preuss, prenant la parole, en vint tout de suite à parler de la « souveraineté de la Nation ».

A la *quatorzième séance du lundi 24 février 1919*, où Fehrenbach présidait (1), on aborda pour la première fois la discussion d'un projet de Constitution. Preuss exposa les conditions des modifications constitutionnelles et le mécanisme du vote populaire au cas de dissentiment entre le Reichstag et le Reichsrat; on l'utiliserait bien alors comme un « ultimum remedium », lorsque vraiment l'accord entre les deux assemblées ne pourrait se faire. Il croit que devant cette menace, fort pacifique d'ailleurs, et assez sommaire, l'accord librement consenti serait atteint plus facilement.

A côté du Reichstag, dans le projet de Constitution, figure un deuxième organe, directement sorti des élections populaires : le président du Reich. Preuss croit nécessaires des pouvoirs présidentiels forts, établis sur les mêmes fondements démocratiques que ceux d'un Parlement. Le système parlementaire l'exige. On a appelé le système français une « monocratie » parlementaire, où le président est simplement homme de confiance du Parle-

1. V. Heilfron, *Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919*, p. 669 du deuxième volume.

ment; en Allemagne, une certaine égalité de condition (Ebenbürtigkeit) des pouvoirs est désirable. L'exemple américain ne doit pas non plus être suivi. C'est précisément l'influence directe que le Parlement exerce sur le Pouvoir exécutif et l'administration d'un pays, qui lui donne le meilleur de sa vie politique, l'histoire nous le montre.

Le lundi 3 mars au matin, Preuss prit la parole pour discuter du projet de Constitution, parlant des critiques formulées contre l'institution du président d'Empire, disant que pourtant le veto et le droit d'appel au peuple entraîne de graves conséquences, puisqu'ils mettent en jeu l'existence politique du président et de l'Assemblée. « On a critiqué la situation qu'occupe le président du Reich dans le projet. Les uns disent qu'il a trop de pouvoirs, d'autres qu'il n'en a pas assez. Un orateur, Fischer je crois (orateur socialiste), fait observer que les attributions de ce président surpassaient celles de l'empereur autrefois, puisqu'il avait le droit de dissoudre le Reichstag sans le consentement de la Chambre haute, alors que l'empereur devait obligatoirement prendre l'avis du Bundesrat. » Mais ce droit de dissolution comporte un corollaire important : le droit éventuel du Reichstag de déposer le président, en faisant appel au peuple. Ces deux droits sont en connexion étroite ; si l'un est supprimé, l'autre tombera de lui-même naturellement.

C'est à la séance du 4 mars au soir que se terminait la première lecture du projet de Constitution. Le ministre d'Empire David, clôturait le débat en renouvelant ses déclarations, déjà maintes fois faites, sur le caractère à la fois démocratique et parlementaire de la nouvelle Constitution.

La huitième commission remania ce projet, et après 45 longues séances, le soumit à l'Assemblée. L'Assemblée le lut alors en deuxième lecture. Puis on le renvoya de nouveau devant la commission, où il fit encore l'objet d'une brève discussion.

Les rapporteurs sur les différentes parties du texte de la Constitution ont été successivement, à cette commission, les députés Dr Kahl; Katzenstein, socialiste-majoritaire, assez modéré; le Dr von Delbrück; Haussmann, qui fut le président du Comité; le député Koch de Cassel; le Dr Quarck; le Dr Spahn; le

D^r Beyerle, leader du centre catholique et professeur d'Université; le D^r Mausbach; Weiss; le D^r Sinzheimer et le D^r Gröber.

La nécessité des développements historiques, qui nous oblige à conférer aux détails leur juste place dans l'ensemble, impose de donner dans le compte rendu succinct que nous entreprenons des délibérations de ce comité, et particulièrement de la dix-septième séance, quelques développements relatifs aux arguments qu'on a fait valoir pour arriver à l'entente sur la rédaction définitive du projet sorti de ces délibérations (1). Nous anticiperons ainsi quelquefois sur les explications données dans le chapitre suivant. Mais nous croyons que l'énumération des faits et des propositions serait, sans ces compléments, une besogne par trop futile.

D'autre part, les différentes rédactions proposées à divers moments méritent d'être comparées. Nous comprendrons mieux la portée des échanges d'opinions qui se sont effectués, quand nous aurons dit que les articles qui ont fait l'objet des délibérations, ne coïncident, pas plus quant à leur numéro que quant à leur contenu, avec les articles du texte définitif. Le D^r Godehard Jos. Ebers (2), professeur à l'Université de Cologne, a, dans un commentaire intéressant, rapproché assez curieusement les différents projets en tableaux synoptiques.

Il serait intéressant de pouvoir faire un parallèle semblable entre :

1^o *Le projet du Gouvernement* d'après les conclusions du comité des Etats (Staatenausschuss) du 21 février 1919;

2^o *Les conclusions du comité de la Constitution* de l'assemblée nationale, à la première lecture des 5 mars-2 juin;

3^o Les conclusions à la deuxième lecture des 16-18 juin;

4^o Enfin en dernier lieu, *la rédaction définitive de l'Assemblée nationale, en deuxième et troisième lectures, des 2-31 juillet.*

1. V. ce projet dans le compte rendu, p. 2 à 15, *Bericht und Protokolle des 8ten Ausschusses.*

2. Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11 August 1919. Die amtlichen Entwürfe, die Beschlüsse des Verfassungsausschusses und die endgültige Fassung in vergleichender Gegenüberstellung nebst der vorläufigen Reichsverfassung; zusammengestellt und eingeleitet von D^r Ebers. Berlin, 1919.

Nous nous contenterons d'indiquer ici le plus sommairement possible, quelques-unes des transformations successives qui ont été subies par les textes, des propositions les plus intéressantes : projet du gouvernement, première et deuxième lectures du comité de la Constitution, texte définitif voté par l'Assemblée nationale.

L'article 73 actuel n'a pas son correspondant dans le projet du gouvernement.

A la première lecture de la Commission de la Constitution, l'article 64 *a* était ainsi conçu :

« Une loi arrêtée par le Reichstag doit être soumise au vote populaire avant son entrée en vigueur, si le Président du Reich le décide dans le délai d'un mois. Il en est de même pour les lois dont la promulgation est ajournée par le tiers au moins du Reichstag, si le dixième des électeurs le propose.

« Un vote populaire doit ensuite avoir lieu si le dixième des électeurs dépose la demande après la présentation d'un projet de loi. A la base de la demande il doit y avoir un projet de loi élaboré. Le projet de loi doit être soumis au Reichstag par le gouvernement, qui indique l'attitude qu'il prend à son égard. Le vote populaire n'a pas lieu quand le projet de loi demandé est accepté sans changement au Reichstag.

« Sur le projet de budget, les lois d'impôts et les ordonnances relatives aux traitements des fonctionnaires, cette disposition n'est pas appliquée, à moins que le président du Reich ne soumette la loi au vote populaire. »

En deuxième lecture, le texte de l'article 74 est ainsi fixé :

« Une loi *peut*, avant sa promulgation, être soumise au vote populaire par le président du Reich dans le mois qui suit la résolution terminale du Reichstag. Une loi dont la promulgation est ajournée sur la proposition du tiers au moins du Reichstag, doit être soumise au Volksentscheid, si le vingtième des électeurs le propose. »

La deuxième rédaction différerait encore de la première par la dernière phrase de l'article : « Sur le projet de budget, sur les lois d'impôts et les traitements des fonctionnaires, le président du Reich peut provoquer un vote populaire. »

L'article 74 actuel correspond à l'article 26 du projet du

gouvernement et à l'article 26 des première et deuxième lectures de la Commission, excepté dans cette phrase : « ...Pour l'opposition, il suffit pour les lois constitutionnelles, que le tiers au moins des voix exprimées au Reichsrat se prononce sur elle. » L'article 75 en deuxième lecture est le même que l'article 74 actuel. Pour la rédaction complète, il suffit de se reporter ci-dessous aux délibérations qui ont eu lieu à la dix-septième séance de la Commission de la Constitution et à une traduction de la Constitution de Weimar.

Une disposition est commune aux quatre rédactions. C'est la suivante : « L'opposition doit être introduite dans le délai de deux semaines après le vote final du Reichstag, auprès du gouvernement, avec raisons apportées à l'appui dans les deux mois au plus tard. »

« Au cas d'opposition », dit le projet du gouvernement, « la loi sera déposée au Reichstag pour être l'objet d'une nouvelle délibération. Si l'accord entre le Reichstag et le Reichsrat ne peut avoir lieu, le Président du Reich peut introduire un vote populaire sur l'objet de la divergence d'opinion, ou bien aussi publier la loi dans la rédaction décidée par le Reichstag, s'il y a trouvé la majorité prévue pour les modifications constitutionnelles. »

En première lecture, après les deux premières phrases, semblables au texte actuel, le texte continue : « Si le Reichstag a pris sa résolution contre l'opposition du Reichsrat à la majorité des deux tiers des voix, le Président du Reich peut promulguer la loi dans le délai de trois mois, et dans la rédaction résolue par le Reichstag. » Et plus loin : « Sur la demande du Reichsrat, le président du Reich, doit provoquer le vote populaire, au cas où il n'y a pas accord entre Reichstag et Reichsrat, et où il s'agit d'une loi modificatrice de la Constitution. »

La rédaction correspondante en deuxième lecture de la Commission, est semblable à la rédaction actuelle.

A l'article 76 actuel, correspondent l'article 23, alinéa 4, phrase 2, du projet de gouvernement, et l'article 54 : « Les changements de la Constitution peuvent seulement être décidés quand les deux tiers au moins du nombre légal des membres du Reichstag sont présents, et qu'au moins les deux tiers des membres

présents votent. » Cet article 54 fut reproduit et adopté à la première lecture de la Commission ; en deuxième lecture, lui sont adjointes les dispositions suivantes :

« Pour une modification constitutionnelle, les deux tiers des voix exprimées sont aussi nécessaires au Reichsrat. Au cas où un accord ne peut se produire entre Reichstag et Reichsrat sur le projet de modification constitutionnelle, le Président du Reich doit promulguer la loi décidée par le Reichstag, on provoquer un vote populaire. Il est obligé de faire procéder au vote populaire quand le Reichstag l'exige. »

A l'article 43 actuel de la Constitution correspondit l'article 72 en première et deuxième lectures à la Commission. Mais dans le projet du gouvernement, il comportait cette phrase : « Pour la résolution du Reichstag, il en est de même que pour les modifications constitutionnelles. Après cette résolution, le Président du Reich est écarté de l'exercice de ses fonctions. Le refus de déposition par le vote populaire a la valeur d'une réélection, et a pour suite la dissolution du Reichstag. »

Dans les développements qui vont suivre, nous insisterons uniquement sur *les séances de la huitième commission de la Constitution*, qui donnèrent lieu, soit à Weimar, soit à Berlin, aux délibérations les plus intéressantes : la *dix-septième*, la *vingt-deuxième*, la *vingt-troisième*, la *vingt-cinquième*, la *vingt-sixième*, la *vingt-septième*, la *vingt-huitième* et la *trente-neuvième* séances.

Notons que c'est à la *deuxième séance du comité*, le 6 mars, qu'on discuta sur l'article 2 (1) ; le député Kahl, rapporteur à la séance, proposa la rédaction suivante pour le paragraphe 1^{er} : « La puissance politique (Staatsgewalt) émane du peuple. »

A la *douzième séance*, le 21 mars (2), on discuta sur l'article 18. Le Dr Beyerle, rapporteur, parla longuement du Reichsrat. Le Dr Preuss eut ensuite la parole. Il s'attacha à expliquer ce qu'il entendait réellement par *régime parlementaire*.

Le 28 mars 1919, à la *dix-septième séance à Weimar* (3),

1. Cf. compte rendu.

2. Cf. compte rendu, pages 118, 120 et suiv.

3. Cf. compte rendu ; pages 163 et suiv.

c'est sur l'article 26 précité que portèrent les discussions.

Le Président Haussmann donna tout d'abord lecture de la *proposition du Dr Ablass*, déposée sous le n° 76, tendant à faire rédiger de cette manière-là l'article 26, alinéa 3, phrase 2 ; « Si un accord ne survient pas là-dessus entre Reichstag et Reichsrat, le Président du Reich doit retirer la loi ou bien introduire sur la question qui fait l'objet de la divergence d'opinion, un vote populaire. Mais si la loi obtient la majorité prévue pour les modifications constitutionnelles à la deuxième délibération, le Président du Reich doit la publier dans la rédaction prévue par le Reichstag. Pour opérer le retrait de la loi et l'introduction du vote populaire, le Président du Reich n'a pas besoin de contreseing ministériel. » Le député Koch (Cassel) prit la parole en qualité de co-rapporteur. Preuss également.

Nous voyons que l'article 26 venant en discussion, réglait les cas de divergence d'opinion entre le Reichstag et le Reichsrat. Koch déclara qu'il était d'avis que dans l'alinéa 1^{er} de cet article 26, l'expression employée de « Lois », signifiait « Projets de Lois ». Preuss approuve cette interprétation-là.

La rédaction de l'article n'était pas heureuse. Le paragraphe 3 règle deux cas distincts. Le premier cas est celui où un projet de loi a eu des solutions différentes au Reichstag et au Reichsrat ; au Reichstag il a obtenu simplement la majorité simple. Le Président du Reich a alors le droit, ou bien de ne pas publier ce projet, ou bien d'introduire un vote populaire. Le deuxième cas est celui où le projet de loi a rencontré au Reichstag une majorité des deux tiers des voix. Alors, le Président du Reich peut ou bien ne pas publier le projet de loi, ou bien introduire le vote populaire, ou bien finalement publier le projet de loi malgré l'opposition du Reichsrat. Le rapporteur Beyerle a parlé d'un autre cas : il parle, sous le chiffre 63, du cas où le projet de loi n'a pas trouvé au Reichstag une majorité des deux tiers ; il propose de décider que le Président du Reich soit contraint, sur l'exigence du Reichsrat, d'introduire un vote populaire, au cas où il s'agit d'une loi modifiant la Constitution. Je crois que cette proposition Beyerle », dit Koch, « mérite d'être discutée, mais je crois qu'il est peut-être opportun d'ajourner la résolution prise sur la proposition Beyerle, jusqu'à ce que la question des modi-

fications constitutionnelles, que nous avons ajournée, vienne en délibération. »

La proposition du Dr Albass, n° 76, touchait à la question de savoir si le Président du Reich a besoin, pour introduire le vote populaire, du contreseing ministériel. Koch est d'avis que l'on doit s'en référer aux articles 26 et 70 du projet du gouvernement : le président doit trouver un ministère qui le soutienne dans l'entreprise fort hasardeuse du vote populaire. Il peut d'ailleurs tirer ce ministère des rangs de la minorité.

Koch adhère aussi à la proposition du Dr Beyerle n° 63, d'après laquelle le délai dans lequel l'opposition doit être élevée et ses motifs indiqués à l'appui, devrait être de quatre semaines en tout.

Preuss déclare que le sens de l'article 26 est clair. En cas de divergence d'opinions entre Reichsrat et Reichstag sur un projet de loi, le Président peut toujours provoquer un vote populaire. Le Reichstag délibère à nouveau ; si la majorité des deux tiers n'est pas réunie et que le président n'introduise pas le Referendum, l'affaire est considérée comme terminée. Mais si la majorité des deux tiers est réunie, le Président du Reich peut promulguer la loi sans provoquer de Referendum, et dans la réaction que le Reichstag a décidée.

Le Président Haussmann propose de remettre à plus tard la discussion sur le contreseing ministériel des actes du président. Preuss ne juge pas désirable d'étendre le délai d'opposition de deux à quatre semaines, des lois importantes pouvant souffrir d'un si long ajournement. Le délai de deux semaines lui paraît suffire largement.

Le conseiller privé parle des dispositions budgétaires de l'article 82, alinéa 4 du projet. La Chambre haute a le droit d'accepter ou refuser en totalité le budget.

Le député Dr Quarck (1) parle à nouveau du droit d'opposition du Reichsrat. La procédure est trop compliquée, et peut être simplifiée. Il soutient au nom de son parti, dit-il, qu'il suffirait au cas d'opposition du Reichsrat, d'une nouvelle délibération du Reichstag. Une troisième délibération serait nécessaire au cas où au Reichstag, le projet obtiendrait à la deuxième

délibération, seulement une majorité simple, au lieu de la majorité des deux tiers des voix. Quarck réclame l'acceptation de la proposition, n° 43, chiffre 6 (Bader et C^{ie}), tendant à rédiger de cette façon l'article 26, § 3 : « Au cas d'opposition, la loi est soumise au Reichstag pour une nouvelle délibération. Si l'accord ne survient pas entre Reichstag et Reichsrat, on s'en tient à la résolution du Reichstag, au cas où elle est reproduite par une majorité des deux tiers. Si le Reichstag s'en tient avec la majorité simple, à sa résolution première, une nouvelle délibération et un nouveau vote doivent avoir lieu. Si ensuite le Reichstag persiste dans sa résolution, le Président du Reich doit promulguer la loi dans la rédaction élaborée par le Reichstag. »

Preuss déclare qu'il n'aperçoit pas très bien les raisons sur lesquelles cette proposition Bader et Cie s'appuie pour introduire pareille proposition. Si on l'adoptait, la situation du Reichsrat serait fort diminuée ; cette chambre n'aurait plus aucun droit de veto effectif, puisqu'on ne se reporterait qu'en des cas exceptionnels à la décision de la consultation populaire, pour trancher le conflit entre les deux organes représentatifs du pouvoir législatif.

Le Dr Ablass critique aussi la même disposition. Si le Président du Reich ne fait aucun appel au peuple, il pourrait revenir plus tard sur le projet ; il ne serait pas obligé de faire cesser immédiatement le conflit ; tandis que, d'après la proposition du Dr Ablass, il ne pourrait que choisir entre les deux solutions suivantes : le retrait complet de la loi et sa promulgation, au cas où à la suite d'une nouvelle délibération, la majorité des deux tiers est obtenue au Reichstag. Au cas de majorité simple, il faut introduire le vote populaire. Mais jamais il ne doit laisser s'embourber la question en litige.

Le Dr Ablass ajoute qu'il réserve pour plus tard la question du contreseing ministériel des actes du Président, et la proposition qu'il avait faite à ce sujet, mais qu'il ne la retire nullement.

D'autre part, il croit qu'on ne peut aucunement se passer du Referendum : dans le cas de divergence d'opinion entre Reichstag et Reichsrat, on ne peut faire du Reichstag une chambre

qui trancherait en dernière instance sur une loi du Reich. Le Reichstag doit avoir une situation prépondérante à l'égard du Reichsrat, mais rien de plus.

Preuss (1) est persuadé que la proposition du Dr Ablass concernant les droits du Président du Reich en cas de divergence d'opinion entre les deux chambres est fort acceptable, surtout si l'on prend la peine de prescrire à l'avance un délai pour l'exercice du droit qu'il aurait éventuellement, de soumettre la loi au referendum.

Le sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur prussien, le Dr Freund, fait alors quelques remarques sur le droit du Reichsrat de modifier certaines résolutions budgétaires votées par le Reichstag, d'ordre purement pratique, concernant les intérêts des Etats membres de l'Empire.

Le député Dr Heinze : « J'interprète l'article 26 de la manière suivante et prie M. le Ministre du Reich de l'Intérieur de me faire savoir si mon interprétation est juste : si le projet de loi revient en deuxième délibération au Reichstag et que celui-ci prenne sa résolution à la majorité simple, de deux choses l'une : ou bien le projet de loi est considéré comme écarté, ou bien le Président du Reich peut introduire le Referendum. Si le Reichstag prend une résolution contraire, à la majorité des deux tiers, trois possibilités subsistent : *ou bien* il faut considérer le projet de loi comme écarté ; *ou bien* le Président du Reich introduit un Referendum sur la loi ; *ou bien* il la promulgue. »

Preuss répond que dans le premier cas, son interprétation est juste. Mais si le Reichstag a pris sa résolution à la majorité des deux tiers, si trois possibilités existent « théoriquement, comme le Dr Heinze l'a indiqué, — en pratique il existe seulement deux possibilités ». Si le Reichstag prend sa résolution à la majorité des deux tiers, le ministère parlementaire demandera au Président de promulguer la loi ou de démissionner. Le ministère ne voudra pas entrer en conflit avec la majorité des deux tiers du Reichstag.

Koch explique que le député Heinze était d'accord avec lui sur les possibilités qui se présentaient dans les différentes

hypothèses, aussi bien dans le cas de majorité des deux tiers que dans les cas de majorité simple. Le vote populaire, possible dans les deux cas, se produit aussi bien quand le Président du Reich soutient le Reichstag que quand il soutient le Reichsrat. Mais il faut cependant assigner un délai au président pour l'introduction du vote populaire.

L'article 26, alinéa 3 est obscur. On a notamment à se demander si la proposition accessoire ainsi conçue : « — quand il a trouvé la majorité prévue pour les changements de constitution », se rapporte aussi au cas où le Président du Reich veut introduire le Referendum sur l'objet de la divergence d'opinions. « J'avais d'abord songé qu'on pourrait ajouter à l'article 26 un alinéa 3, d'après lequel le projet de loi serait considéré comme écarté si le Président du Reich ne voulait pas introduire de vote populaire ou ne voudrait pas promulguer la loi. Mais je suis porté à considérer cette adjonction comme superflue, car l'idée qui y est contenue va de soi. »

Puis le conseiller Saemisch, du ministère des finances du Reich, s'explique sur l'attitude que lui avait reprochée Freund.

Von Delbrück déclare que l'article 26 ne renferme pas de dispositions qui puissent avoir de grandes applications pratiques. La rédaction de l'article 26 n'est pas tout à fait claire. Les cas prévus à l'article 26, et qui peuvent se présenter, diffèrent beaucoup les uns des autres. Un projet de loi peut souvent remonter à l'initiative, soit du Reichsrat, soit du Reichstag, soit du gouvernement du Reich. Et ce dernier cas sera la règle. Si dans ce dernier cas le projet de loi a rencontré l'assentiment du Reichsrat mais a été repoussé au Reichstag, le gouvernement du Reich doit se décider pour dire s'il veut laisser échouer le projet de loi, ou le soutenir. Il peut aussi arriver que le gouvernement désire qu'on fasse appel au Referendum. Il doit alors remettre une proposition entre les mains du Président. Le Président du Reich n'entre ainsi pas d'office en action. Peut-être serait-il opportun d'exprimer plus clairement dans la Constitution, qu'il agit seulement en cas de dépôt d'une proposition de loi, opéré dans ces conditions.

Le député Schultz de Bromberg, remarque qu'il est question pour la première fois du Referendum, dans l'article 26. Il

sera à examiner si ce Referendum ne doit pas obtenir une place plus extensive encore. Ne pourrait-il pas être élargi ? et ne pourrait-on pas mettre dans la Constitution une disposition telle que celle-ci : « Les lois du Reich doivent être soumises au peuple pour qu'il les accepte ou les rejette, si la demande en est faite par le tiers des voix du Reichstag et du Reichsrat, ou bien par un million d'électeurs ? » Je songe, en faisant cette proposition, au referendum sur des questions religieuses ou autres questions de cette importance. Et Schultz est tellement enthousiaste qu'il propose la création d'une « sous-commission du Referendum. »

En qualité de co-rapporteur sur le Reichstag, Cohn veut parler aussi du Referendum. Il serait d'avis qu'on ne traitât pas du Referendum dans l'article 26, — il aurait voulu sans doute qu'on joignît toutes dispositions le concernant, aux dispositions concernant le Reichstag.

Preuss agite la question de l'Initiative. « Quelques remarques sur ce sujet se trouvent dans mon mémoire. J'y ai montré entre autres choses, que l'institution introduite dans les cantons suisses et quelques Etats particuliers de l'Amérique du Nord, ne se laisse pas appliquer sans difficultés à un peuple de 70 millions d'habitants. »

Schultz propose que pour chiffre minimum exigible, soit fixé le chiffre d'un million de voix.

Une remarque insignifiante du député Dr Mausbach termine la discussion. Il demande si d'après l'article 26 alinéa 3 du projet du gouvernement, d'après lequel le Président du Reich peut promulguer la loi dans la rédaction décidée par le Reichstag, s'il y a rencontré la majorité prévue pour les modifications constitutionnelles, il s'agit d'une résolution du Reichstag, prise lors de la première ou lors de la seconde délibération ? Le Dr Preuss répond qu'il s'agit évidemment de la seconde délibération.

Le Président Haussmann donne lecture des rapports des Dr Beyerle et Dr Koch, qui proposent la rédaction suivante pour l'article 26, alinéa 3.

« Au cas d'opposition (du Reichsrat) la loi est déposée au Reichstag pour une nouvelle délibération. Si, à leur égard, aucun

accord ne se produit entre Reichstag et Reichsrat, le Président du Reich peut, dans le délai de trois mois, ordonner un Referendum sur l'objet de la divergence d'opinions. Si le Reichstag a pris sa résolution à la majorité des deux tiers contre l'opposition du Reichsrat, le Président du Reich peut promulguer la loi dans le délai de trois mois, dans la rédaction décidée par le Reichstag. Si le président ne fait aucun usage de ses droits, la loi est considérée comme n'étant pas en état.

Sur la demande du Reichsrat, le Président du Reich peut ordonner un vote populaire, au cas où un accord n'arrive pas à se produire entre Reichstag et Reichsrat, et qu'il s'agit d'une loi modifiant la Constitution »

On procède alors au vote. La phrase 1 du paragraphe premier de la proposition n° 63 est alors acceptée. Le paragraphe 2 de la proposition n° 63 aussi, à la presque unanimité. Sur le paragraphe 3, après écartement des propositions Bader et Cie (n° 43 chiffre 6) et du Dr Ablass (n° 76), c'est la proposition du Dr Beyerle et de Koch (n° 80) qui est acceptée.

L'insertion proposée d'un article 26 *a* est mise de côté. N'insistons pas.

La proposition Kahl n° 73 est aussi écartée.

L'article 26, dans la rédaction proposée par le comité de la Constitution, s'exprime de la manière que nous avons indiquée plus haut, lorsque nous avons fait la comparaison des divers projet de la Constitution.

A la vingt-deuxième séance du 4 avril 1919 après-midi, eut lieu la *discussion sur la présidence du Reich* (1).

Le Dr Ablass, rapporteur, expliqua qu'il était bon d'une façon générale, d'exclure des nouvelles constitutions, les imitations serviles de l'étranger.

Différents systèmes de présidence peuvent exister : il cite le système directorial et le système présidentiel (Suisse). Il faut à la tête du Reich, un haut personnage unique, puissant et indépendant. Ablass déclare qu'il n'est partisan, ni du système français ni du système américain, et qu'il faut suivre un chemin tout à fait nouveau : les conclusions présentées par le rapport ins-

1. Cf. *Bericht und Protokolle des 8^{ten} Ausschusses*, p. 231 et suiv.

tituent ce qu'il y avait de mieux à choisir, ce rapport expose comment le président est élu, quelles conditions il doit remplir, quels sont les pouvoirs dont il disposera; Ablass examine soigneusement la question de savoir si ses actes doivent être ou non contresignés par un ministre.

A la vingt-troisième séance du 5 avril, on disputa sur l'article 47, traitant de la dissolution du Reichstag par le président du Reich. Le député Schultz, rapporteur, se pose la question de savoir si le président a besoin, pour dissoudre la Chambre, du contresing ministériel. Il indique que la question est particulièrement délicate. Certaines propositions, celles de Bader et Cie et du Dr Cohn ont été déposées. D'après le premier projet sur le texte de l'article 47, les mots « avec le consentement du ministère d'Empire », doivent être ajoutés au mot « peut ». D'après le deuxième projet, l'article 47 devrait être conçu de la façon suivante : « Sur la proposition du ministère d'Empire, le président du Reich peut dissoudre le Reichstag, mais une seule fois pour le même motif. »

D'assez longues discussions suivirent entre Cohn et Preuss notamment, sur la question du contresing ministériel des actes de l'exécutif, et principalement de la dissolution du Reichstag par le président.

Après une intervention du député Davidsohn (1), Preuss indique les limites dans lesquelles les pouvoirs du Président du Reich se meuvent.

Le député Dr Von Delbrück voudrait que chaque Etat possédât un pouvoir central fort, qui ne fût pas dans l'absolue dépendance du Parlement. Si l'on ne veut pas le créer, on pourrait au moins faire sortir le chef de l'Etat, du sein du gouvernement. Conférer au président une situation plus libre lui paraîtrait équitable pour d'autres motifs. A l'encontre de l'Angleterre en effet, il n'existe pas en Allemagne, de partis luttant pour la suprématie; aucun parti n'a la majorité absolue; ce sont les combinaisons de partis qui soutiennent le gouvernement. Opérer ces combinaisons est une lourde tâche d'art politique, que le président seul peut remplir, car il est l'élément qui de-

1. Cf. *Bericht und Protokolle des 8^{ten} Ausschussen*, p. 252.

meure en place, et représente toujours la majorité du moment.

Preuss intervient ensuite pour parler encore une fois de la dissolution du Reichstag, et le président pour traiter du conflit entre le président du Reich et le Reichstag. La séance prend fin sur quelques remarques du député D' Zœphel et D' Spahn principalement.

A la vingt-cinquième séance à Weimar du 8 avril 1919 après-midi, la discussion porte sur l'article 61. Le député Fischer de Berlin prend la parole en qualité de co-rapporteur.

Un Empire de la taille de l'Empire allemand a besoin nécessairement d'un chef représentatif, dit-il. Mais surtout d'un président qui forme contrepoids à l'omnipotence du Parlement, l'influence du Parlement étant il est vrai déjà atténuée du fait que la législature ne dure que trois ans.

A cause de la multiplicité des partis et des antagonismes confessionnels en Allemagne, il faut à côté du Parlement un élément politique stable. Mais il faut savoir sur quelles bases la présidence doit être organisée.

Fischer cite les types présidentiels américain et français. Preuss déclare qu'en entendant les allégations de Fischer, il a compris que l'orateur était l'adversaire de l'institution de la présidence; mais il n'a pas compris si Fischer reprochait au projet d'accorder une trop grande ou une trop faible compétence au président. D'une part en effet, Fischer semble partisan de conférer d'assez grands pouvoirs au président du Reich. D'un autre côté au contraire, il paraît vouloir lui marchander ses attributions.

Le peuple allemand n'était pas encore bien pénétré des véritables idées républicaines en 1919; et des périls de toutes sortes le menaçaient; c'est pourquoi il fallait organiser la présidence sur un type un peu nouveau.

En fin de séance, l'article 61 § 1 est accepté à l'unanimité des voix, excepté celles des députés Cohn et Fischer, qui ne voulurent pas se ranger au texte du projet du gouvernement.

Les propositions du D' Beyerle, tendant à obtenir la substitution du mot *Reichswalt* au mot *Reichspräsident*, ou éventuellement des mots *Reichsverweser* ou *Reichswart*, furent repoussées, malgré l'appui des voix qui les soutenaient.

A la vingt-sixième séance de la commission, on discuta sur l'article 73. Les rapporteurs n'avaient rien de particulier à signaler. L'article fut considéré comme accepté et inséré dans la rédaction du projet. Le président Haussmann donna la parole au député Keil pour qu'il exposât tout au long les motifs de ses propositions sur ces questions de vote populaire.

Keil s'exprima de la façon suivante : (1)

« Nous avons déjà admis en principe le vote populaire de la constitution. Nous avons fait le premier pas en ce sens dans l'article 26. Maintenant il s'agit de savoir si cette participation directe, du peuple à la législation devra encore être développée. Nous répondrons affirmativement à cette question. Les partis démocratiques, en Allemagne ont élevé cette revendication depuis des dizaines d'années, la Socialdémocratie même se l'est appropriée. Le vote populaire n'est pas un moyen absolument radical ; il peut, comme toutes les institutions démocratiques, aussi bien agir pour entraver le progrès que pour le favoriser. Il peut tourner en moyen employé entre le radicalisme aussi bien que contre la réaction.

« En Suisse il a été en maintes circonstances, une entrave au progrès. C'est ainsi qu'en 1900, le vote populaire a écarté la législation sur les assurances sociales. Là où les traitements des fonctionnaires sont soumis au vote populaire, la population a fait preuve d'une parcimonie exagérée. C'est pourquoi il serait recommandable de soustraire si possible au vote populaire cette question des traitements des fonctionnaires. Mais en tous cas, le vote du peuple est un moyen d'assurer la continuité du développement démocratique. Le principe est donc juste en soi. S'il a des défauts qui lui sont inhérents, ce vote populaire, comme tous les droits démocratiques, porte en lui leur correctif. En dehors de la Suisse, le vote populaire a aussi été introduit dans la plupart des Etats de l'union-nord-américaine et de l'Australie. L'Allemagne étant devenue maintenant une démocratie, elle doit suivre aussi cette voie-là. Le vote populaire servira certainement à rendre plus profondes les assises de la reconstruction de l'Allemagne. Le peuple se reconnaîtra le créateur de son

1. Cf. plus loin cinquième chapitre.

propre droit. Tous les scrupules que l'on peut faire valoir contre la législation populaire directe, par exemple le coût et la fréquence des votes, doivent céder devant ces points de vues politiques plus élevés. Le vote populaire doit naturellement être judicieusement limité et protégé contre le discrédit. On doit prendre les mesures nécessaires pour ne pas le déprécier. Or sur la question de savoir comment il sera introduit, il y a de nombreuses possibilités. Quelques Etats particuliers de l'Allemagne sont déjà entrés dans la voie du vote populaire... » (Le Wurtemberg, Bade notamment). En ce qui concerne le referendum en Wurtemberg (1), les lois qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration d'urgence, sont soumises en effet au vote populaire et la promulgation peut attendre deux mois, délai au cours duquel doit être déposée la demande par le dixième au moins des électeurs. Les lois d'impôts et de budget ne peuvent faire l'objet d'une demande de vote populaire en Wurtemberg.

Ensuite Keil envisage les perspectives de dissolution du Landtag par le président du Reich.

Il propose le referendum facultatif sur toutes les lois excepté la loi du Budget et celles qui font l'objet d'une déclaration d'urgence introduite par une proposition assez réduite des électeurs du Reich ; le vote obligatoire ne doit pas être introduit, il donne, paraît-il, de mauvais résultats dans certains cantons suisses. Pour une modification constitutionnelle, il faudrait exiger que la majorité des deux tiers des électeurs se décide en sa faveur. Il parle de l'initiative populaire en dernier lieu.

Preuss prend ensuite la parole et s'exprime de la façon suivante : « Monsieur le député Keil a déclaré dans son exposé : Nous avons déjà accepté en principe le Referendum dans la constitution et avons fait le premier pas en ce sens, dans l'article 26. » Notre projet ne s'est pas de prime abord, montré hostile à l'idée de Referendum ; il n'a nullement l'intention de faire valoir des raisons de principe contre lui, ni même contre la possibilité de lui donner le cas échéant, une plus grande extension que celle que le projet de constitution a prévue.

Les raisons qui militent contre les propositions qui réclament

1. Cf. plus loin cinquième chapitre.

une plus grande extension du Referendum, ne sont pas des questions de principe, mais « des questions de politique pratique et d'opportunité » qui concernent la situation du Reich tout entier. » Monsieur le député Keil soulignait que le principe du Referendum serait déjà réalisé « dans plusieurs constitutions », en Suisse, aux Etats-Unis et en Australie. Nous remarquerons qu'il s'agit partout d'Etats possédant un nombre d'habitants relativement très faible. « Il n'existe pas de Referendum dans l'Union nord-américaine, mais seulement dans les Etats particuliers. » Nulle part on n'a essayé de faire emploi, sur des questions législatives, du Referendum populaire direct, dans un Etat de 60 à 70 millions d'habitants.

Nous sommes donc, déjà dans la mesure de la manière hésitante et modeste prévue par le projet Keil, les premières qui en feront l'essai. « Nous avons eu, lors des dernières élections à l'Assemblée nationale constituante, près de 40.000.000 d'électeurs. Si maintenant comme nous l'espérons, l'Autriche s'adjoint à nous, ce chiffre se montera à 50 millions. Il faudra alors encore bien réfléchir sur le point de vue technique et pour bien d'autres raisons d'employer le Referendum dans une plus large mesure. »

... Vous rencontrez pareille chose déjà dans toutes les propositions, aussi bien dans le projet Keil-Katzenstein que dans le projet Dr Ablass, Dr Haussmann. Il s'ensuit naturellement que si la possibilité de provoquer le Referendum n'est pas donnée à un organe tel que le Reichsrat ou le Président du Reich, mais au peuple lui-même, il faut pour un tel chiffre de votants, prescrire un certain nombre de demandeurs, qui limite à un certain minimum la possibilité pratique de faire usage du Referendum. « Toutes les propositions réclament le dixième ou le vingtième des électeurs pour les projets. Elles supposent donc, selon le cas, de 2 à 4 millions ou, après le rattachement de l'Autriche, encore davantage de demandes. Je rends absolument l'hommage qui leur est dû aux propositions qui nous sont soumises, quand elles renoncent à l'essai casse-cou (hals-brecherisch) de conférer ce droit éventuellement à un petit nombre d'électeurs. Elles ont tout à fait raison : on ne peut absolument pas descendre au-dessous de ce chiffre de 2, 3, 4 millions, on

peut au contraire, monter au-dessus, avec un chiffre de population de 60 à 70 millions. Ainsi la possibilité d'utiliser pratiquement pareil système sera relativement très réduite ; car ce n'est pas une affaire facile que de réunir 2, 3, 4 millions de voix pour une demande. Pour cela il faut provoquer de l'agitation dans le pays, faire de très grands frais, etc... » L'agitation recommence une seconde fois lors du Referendum.

Preuss parle ensuite du droit donné au Président du Reich de provoquer le Referendum, du droit de dissolution du Reichstag donné au peuple, enfin du vote populaire sur les changements de constitution qui, à son avis, ne doit nullement être obligatoire dans ce dernier cas.

Le député Gröber vient ensuite ajouter quelques remarques à l'exposé de Preuss. Preuss reprend lui-même la parole ensuite pour compléter ses explications.

Le Président Haussmann donne lecture d'un projet de modification au texte primitif, déposé par Koch, député de Cassel, sous le numéro 188 :

« Dans le document n° 169, chiffre 1, biffer la deuxième phrase et ajouter au chiffre 2, alinéa 3, la proposition suivante : à la base de cette demande doit se trouver un projet de loi élaboré entièrement. Le projet de loi doit être déposé par le gouvernement au Reichstag, et indiquer l'attitude prise à l'égard de ce projet. Le vote populaire se produit quand le projet de loi demandé est accepté sans changement, au Reichstag. »

Le député Katzenstein estime qu'il serait scabreux de conférer au gouvernement sans nécessité y obligeant, le droit de faire des lois d'exception (Notverordnungsrecht) sur des matières réservées à la compétence du Reichstag ; puis il parle des déclarations d'urgence, des lois de Finances. Il croit inopportun de rendre plus difficile la possibilité d'une modification à apporter au texte de la Constitution.

Le député Dr Von Delbruck est d'un autre avis. Il trouve sage que le gouvernement n'ait donné qu'une place restreinte au Referendum dans son projet. Il lui semble singulier que l'on songe à corriger la volonté nationale exprimée par le Reichstag élu sur une base démocratique, par le Referendum. Si on consulte trop fréquemment la volonté populaire, des troubles

se produiront. Le Referendum, dit-il, ne doit être qu'un cas d'exception, employé dans les questions particulièrement importantes. Il suffit qu'au Président du Reich soit donnée la possibilité dans les cas douteux, de constater à nouveau sous certaines conditions, la volonté du peuple. Il estime superflue la dissolution du Reichstag par voie de Referendum, à cause de la brièveté des législatures.

Il ne veut pas de Referendum sur les questions financières, comme l'ont dit les orateurs précédents. Pas de Referendum non plus sur les changements de constitution. Il s'oppose par là, à la fois au projet de Keil et Cie, et au projet Koch.

Le député Koch (Cassel) prend ensuite la parole et dit bien que le député von Delbrück a raison de vouloir protéger le pays contre des troubles occasionnés par la multiplicité des élections et des votations. Cela vient peut-être d'ailleurs de ce que les Législatures sont trop courtes, et il faudrait se mettre d'accord sur une durée plus longue de ces législatures. Il parle de la proportion des Initiants et des lois votées d'urgence, puis du Referendum sur les lois de traitements.

Le député Dr Cohn dit qu'il est d'accord avec Keil : la participation du peuple à la législation sera plus profonde si le Referendum est introduit dans la Constitution. Il ne veut pas entrer dans les détails. Il veut seulement demander quelle forme et quelle extension aura dans le Reich l'implantation des *Conseils d'ouvriers* (Verankerung der Arbeiterräte). Il tiendrait à savoir quelle influence le Referendum peut avoir, de quel poids il peut peser contre ces Conseils ? Il voudrait qu'on examinât cet équilibre tout comme une question primordiale de l'organisation politique du pays !

Il parle également de la dissolution du Reichstag.

Le conseiller privé du gouvernement *Saemisch*, ministre des finances du Reich, parle enfin en qualité de ministre, des lois d'Impôts et de traitements, à propos de la proposition déposée par Gröber sous le n° 169, chiffre 2, alinéa 4, seul le président devant avoir le droit de soumettre la loi au vote populaire.

Haussmann donne alors lecture de la proposition suivante, admise aujourd'hui dans le texte actuel.

« Sur le projet de Budget, les lois d'Impôts et les ordon-

nances relatives au traitement des fonctionnaires du Reich, cette disposition (en question) n'est pas mise en application, à moins que le Président du Reich ne soumette la loi au vote populaire. »

Le député Dr Quarek terminera la discussion par des réflexions très personnelles, que nous retrouverons plus loin au cours de notre étude descriptive des institutions présentes. Nous en avons maintenant dit assez pour donner la physionomie de la séance, une des plus intéressantes qui se soient déroulées à la huitième commission.

Le Dr Preuss proposa, pour résumer les discussions, le texte suivant :

« C'est le président qui expédie les lois élaborées d'après les règles constitutionnelles et qui les promulgue dans le *Reichsgesetzblatt* (*Journal Officiel*). La promulgation doit être faite dans le délai d'un mois, si Reichstag et Reichsrat déclarent la loi urgente.

« La promulgation est ajournée à deux mois quand le tiers du Reichstag le demande.

« Pour les lois urgentes, le projet de budget, les lois d'impôts et les ordonnances sur les traitements, pareille disposition n'est pas appliquée. »

Mais le député Koch fait part de ses scrupules au sujet de cette rédaction, et veut qu'on décide de faire d'elle, plus tard, une deuxième lecture.

Le président Haussmann donne lecture du projet d'amendement Keil et Cie, tendant à ajouter à l'article 2 dans sa rédaction originelle, la formule suivante : « Le refus peut seulement avoir lieu à la majorité des deux tiers » — et à rayer la deuxième moitié de l'article 3. Puis on vota.

La proposition Keil et Cie fut écartée. La proposition du Dr Ablass et de ses amis, déposée sous le chiffre 169, au contraire, fut acceptée avec certaines modifications proposées dans le projet Gröber. L'article fut dès lors conçu comme il a été indiqué plus haut (1).

A la vingt-septième séance du 10 avril, on discuta sur

1. Cf. *Bericht und Protokolle des 8 ten Ausschusses*, p. 313.

les modifications du texte de la Constitution par voie de Referendum. Le rapporteur était encore le député Fischer.

A la vingt-huitième séance du 11 avril 1919, on parle encore du vote populaire (1). Au milieu de la séance et sur l'invitation du Dr Quarck, du Dr Spahn et du conseiller Saemisch, on vote sur l'article 84, qui jusqu'alors avait été mis de côté. Cet article est accepté sans changement aucun, et d'un commun accord.

Le président Hausmann dit ensuite que sur le Referendum, une proposition a été déposée sous le numéro 169 par le Dr Ablass, par lui-même (Dr Haussmann), par Koch, Naumann et le Dr Zöphel, tendant à faire rédiger l'article 64 ainsi qu'il suit : « La promulgation d'une loi est suspendue pour deux mois, si le tiers du Reichstag le demande. Pour le projet de budget, on n'applique pas cette disposition. Les lois que le Reichstag et le Reichrat déclarent urgentes, peuvent être publiées par le Président du Reich, malgré cette opposition.

A la place de cet article aurait été introduit l'article 64 a suivant :

« Une loi élaborée par le Reichstag doit être déférée au vote populaire avant son entrée en vigueur, si le président en décide ainsi dans le délai d'un mois. Il en est de même pour les lois dont la publication a été écartée sur proposition d'un tiers au moins des membres du Reichstag, si le dixième des électeurs le demande. Un vote populaire peut avoir lieu par la suite si le dixième des électeurs dépose la demande de présentation d'un projet de loi. La votation populaire se produit alors dès que le projet de loi demandé a été discuté au Reichstag.

« Sur le projet de budget, cette disposition ne trouve pas d'application. »

La discussion débuta par un exposé du député Koch. Il déclare qu'il s'en tient au point de vue, que c'est une loi particulière qui réglera la forme dans laquelle le vote populaire s'accomplira, et qu'il ne peut être question maintenant, que de trancher la question de savoir si d'autres cas de vote populaire que ceux qui sont prévus dans le projet, doivent figurer

1. Cf. *op. cit.*, p. 306 et 307.

dans la Constitution. « Objectivement », dit-il, « nous sommes d'avis que ce que le projet contient dans son article 26 sur les votes populaires, que nous avons déjà adopté, ne suffit pas. Le projet connaît le vote populaire uniquement dans le but de décider sur les divergences d'opinion entre Reichstag et Reichsrat. C'est un cas relativement peu important pour lequel une telle prescription particulière n'est presque pas nécessaire. Nous sommes par principe d'avis qu'il est recommandable d'admettre le vote populaire dans une plus large mesure. »

Le Président du Reich doit avoir des droits plus étendus, et Koch fait des considérations de principe que nous retrouverons et citerons plus loin. Koch déclare qu'il se sépare du projet des Socialistes unifiés, en ce sens qu'il ne veut pas de dissolution du Reichstag par vote populaire, car un état d'instabilité assez grande en résulterait.

En ce qui concerne la question du Referendum sur des modifications constitutionnelles, il ne serait pas dans ses intentions d'exclure de prime abord ce vote populaire. Mais il demande de vouloir bien ajourner la discussion, vu que les membres du huitième comité sont déjà tombés d'accord pour ne régler toutes les questions concernant les modifications constitutionnelles, qu'à la fin de la discussion entière sur la Constitution du Reich, et par des dispositions spéciales.

Il met en avant que l'Initiative législative est donnée au peuple dans les conditions exprimées par le second paragraphe avant la fin de l'interpellation sur le n° 169. Il la tient même pour le droit le plus important qui existe au profit de la masse en matière de vote populaire.

Un projet de loi détaillé doit être à la base de la demande populaire. La procédure ultérieure consisterait à soumettre ce projet de loi au gouvernement, qui présenterait alors un projet au Reichstag. Si le Reichstag l'acceptait, un vote ultérieur ne serait plus nécessaire ; s'il le rejetait ou le modifiait, il y aurait lieu de procéder au referendum. La proposition Koch se sépare nettement des projets socialistes sur la question de savoir comment le referendum doit être provoqué sur une loi votée par le Reichstag. Il se sépare aussi du projet socialiste, qui n'exclut de l'ajournement une loi « urgente », que si les deux tiers du

Reichstag reconnaissent cette loi comme urgente. Une telle prescription, dit-il, « ouvrirait la porte à l'obstruction »...

Il faut investir le président du Reich de la conservation des droits du peuple. Il peut et doit examiner si une loi votée par le Reichstag correspond réellement à l'opinion populaire. Le président doit pouvoir prescrire le referendum.

« Je vous demande d'accepter ces propositions, — et remarque encore que dans le dernier article de notre projet, il faut ajouter : « Cette disposition ne s'applique pas au projet de budget, ni aux lois de finances. » Je crois qu'une telle stipulation se trouve dans toutes les constitutions qui connaissent du referendum. »

A la trente-huitième séance du Comité, qui eut lieu à Berlin le 5 juin 1919, où l'on discutait le projet en deuxième lecture, le député Koch proposa une résolution, engageant le gouvernement du Reich à procéder à un examen et une négociation tendant à introduire la possibilité de faire supprimer par une loi modifiant la constitution, les petits Etats de moins de un million d'habitants. L'Assemblée nationale serait invitée à déposer un mémoire à ce sujet.

Il fut question également d'apporter des modifications constitutionnelles à l'article 23, qui peuvent seulement être faites quand les deux tiers au moins des membres du Reichstag sont présents, et que les deux tiers au moins des membres présents donnent leur consentement à la proposition. Au Reichsrat, il faut également l'assentiment des deux tiers des voix exprimées.

Sur l'article 26, la proposition suivante fut faite par Katzenstein : il s'agissait, dans l'alinéa 3, de remplacer les phrases 3 et 4 par la proposition suivante : « Si le président ne fait aucun usage de ce droit, la loi est considérée comme n'étant pas en état. Si le Reichstag a pris une résolution contraire à l'opposition du Reichsrat à la majorité des deux tiers, le président doit promulguer la loi dans le délai de trois mois, dans la rédaction délibérée par le Reichstag, ou bien faire procéder à un vote populaire. »

Katzenstein s'expliqua ainsi :

Le paragraphe 3 de l'article 26 se rapporte, dans sa deuxième phrase, au cas où le Reichstag a simplement pris une résolu-

tion à la majorité simple. Le président peut alors provoquer un vote populaire ; il n'est pas nécessaire qu'il le fasse ; il en a la faculté. Mais si le Reichstag a pris sa résolution à la majorité des deux tiers et l'a maintenue, nous proposons de ne pas laisser au bon vouloir du président, la faculté de provoquer un vote populaire, mais de poser l'obligation de promulguer la loi ou de la soumettre à un referendum.

Le député Koch déclare qu'il approuve absolument la proposition. Si la majorité des deux tiers n'est pas atteinte, le président peut introduire le vote populaire ou bien laisser tomber la loi. Si la majorité des deux tiers est atteinte, le président peut en appeler au vote populaire ou bien promulguer.

Après quelques propositions terminales du Dr Beyerle, la proposition Ratzenstein est acceptée, avec une courte réserve.

A la trente-neuvième séance du comité de la Constitution, le 6 juin 1919, à Berlin, en deuxième lecture, on discuta sur les modifications constitutionnelles (1).

Le député Beyerle prend la parole au nom du ministère. Il propose de reporter les paragraphes 2 et 3 de l'article 26 proposé, à l'article 54 ; ces articles seraient ainsi conçus :

Paragraphe 2 : « Des modifications constitutionnelles peuvent seulement avoir lieu quand les deux tiers au moins du chiffre légal des membres du Reichstag sont présents, et que les deux tiers au moins des membres présents votent. »

Au Reichsrat, l'assentiment des deux tiers des voix exprimées serait aussi requis, mais le tiers des voix exprimées suffirait.

Paragraphe 3 : « Au cas où l'accord entre le Reichstag et le Reichsrat ne se produirait pas sur des projets de lois modifiant la constitution, le président du Reich, sur la demande du Reichsrat, ordonnera le referendum. »

Le président Haussmann fait remarquer qu'aucune modification de fond n'a été faite, — seulement une rédaction plus nuancée de ces articles, a été proposée, puis adoptée.

Katzenstein critique le paragraphe 3, d'après lequel le président du Reich, ordonne le vote populaire sur demande du

1. Cf. *Bericht und Protokolle des 8ten Ausschusses*, p. 452.

Reichsrat. D'après lui, il faudrait que le Reichsrat *puisse* exiger un vote populaire ; seulement, au cas où il ne le demande pas, le président du Reich serait contraint de publier la modification constitutionnelle ou de faire procéder lui-même au vote. La possibilité de publier la modification constitutionnelle après la résolution prise par le Reichstag, même sans vote populaire, subsisterait, même si le Reichsrat ne demandait pas ce vote.

Le président Haussmann intervint, mais le vote, sur cette question fut repoussé à plus tard.

Toujours à la même trente-neuvième séance, il fut discuté (1) sur la *situation du président du Reich et du gouvernement du Reich*. Le Dr Ablass proposa de remplacer le mot de « Reichspräsident » par d'autres (2) ; cette proposition fut repoussée par un vote. Le Dr Preuss eut alors la parole sur l'article 61 :

« Je veux faire seulement une remarque de pure forme. Après la première lecture, il n'y eut pas de président du Reich, car le paragraphe premier de l'article 61 du projet est resté en souffrance. En conséquence je vous prierais de bien vouloir maintenant voter le paragraphe suivant : « Le président du Reich sera élu par le peuple allemand tout entier. »

L'expression « est élu par le peuple allemand tout entier », soulevait la question de savoir si tout le monde est « wahlberechtigt » (3). Koch fait remarquer qu'il serait peut-être bon de décider que « la capacité électorale soit la même pour l'élection du président du Reich que pour les élections législatives. »

Le Dr Preuss dit que cette expression : « par le peuple allemand tout entier » doit, dans le projet, bien faire comprendre que le Reichstag n'intervient en aucune manière. On pourrait dire tout aussi bien : « est élu directement par le peuple allemand. » Le président Haussmann est aussi de cet avis. D'ailleurs, une loi électorale devait intervenir par la suite, pour

1. Cf. *Bericht und Protokolle des achten Ausschusses*, p. 458.

2. Cf. plus loin ; chapitre III, section III.

3. Au terme « wahlberechtigt », qui signifie littéralement « celui qui a le droit d'élire », c'est-à-dire « électeur », fut substitué dans la Constitution de Weimar, celui, plus large, de « Stimmberechtigt », c'est-à-dire « celui qui a le droit de voter ». Pour traduire ce terme allemand, nous emploierons dorénavant le mot « électeur ».

déterminer « les détails des conditions de l'élection du président du Reich et du vote populaire. »

Le député Gröber fait remarquer cependant que dans l'article 41 de la Constitution, on indique quelles personnes ont le droit de vote pour élire les députés. Il n'est pas dit que ces mêmes électeurs doivent posséder aussi le droit d'élire le Président. Il est dit dans l'article 61 au contraire, que « le peuple tout entier peut élire le Président ». Koch proteste. Il est évidemment très simple de dire d'avance que « c'est une loi électorale du Reich qui déterminera la procédure du vote. Mais ne pourrait-on pas s'entendre dès maintenant sur la forme de sa rédaction ? »

Le Dr Cohn : « Je dois affirmer que nous avons actuellement comme « autrefois, » de lourdes considérations à faire valoir contre l'institution de la présidence, telle qu'elle est conçue. »

Le Dr Ablass pose la question de savoir si celui qui doit être considéré comme élu est celui qui obtient le plus de voix, c'est-à-dire la majorité absolue ? Il ne croit pas qu'il serait bon d'élire un Président à une infime majorité relative, ou qui réunit sur sa tête seulement un petit nombre de voix. Il explique que le meilleur procédé à employer serait le vote pour plusieurs candidats, avec ordre de préférence l'électeur indiquant pour qui il voudrait voter, au cas où le candidat désigné en premier lieu, ne pourrait être élu.

A cette même trente-neuvième séance, l'article 64 qu'on n'avait pas discuté avant midi, donna lieu à des explications intéressantes de Preuss. A la séance du matin, Preuss n'étant pas présent ; le soir, le président Haussmann lui donna immédiatement la parole. « Il n'est pas dans mes desseins », dit Preuss, « de faire une proposition pour déposition d'un projet, je vous ferai simplement passer devant les yeux les deux alinéas 2 des articles 64 et 64 a. »

Il ne faut pas avoir l'impression qu'ils sont de tendances réactionnaires et anti-révolutionnaires. Surcharger et rendre plus complexe la législation ne peut pas renforcer le caractère démocratique d'un système constitutionnel. D'après l'article 64 § 2, la promulgation d'une loi du Reich doit être repoussée de deux mois quand le tiers des membres du Reichstag le demande. Il ne peut en être ainsi pour toutes les lois, car lorsque la

majorité des voix déclare l'urgence, la loi doit être promulguée ; mais cette procédure alourdit beaucoup la confection des lois.

Quarek en veut de son côté, à l'alinéa 2 de l'article 64 *a*. D'après la rédaction obtenue après la première lecture, c'est le dixième au moins des électeurs qui doit faire dépôt de la proposition ; ce doivent être par conséquent 4 à 5 millions d'électeurs. Quarek propose de remplacer ce chiffre par celui de deux à deux millions et demi seulement.

Mais, dit Preuss, l'adoption d'un tel chiffre conduirait à alourdir considérablement le mécanisme de la confection des lois, d'autant plus que depuis la première lecture du projet, il avait été prévu qu'on conférerait aussi au Conseil économique d'Empire l'initiative des lois. Il existe d'ailleurs au profit du peuple un autre droit de décision dont il peut user quand on le consulte par voie de Referendum.

Quarek fait l'énumération de tous les Pays qui ont introduit chez eux le Referendum, — Wurtemberg et Bade notamment. Il fait la remarque qu'il sera beaucoup plus difficile de provoquer l'abrogation par voie d'initiative, d'une loi devenue odieuse, que d'écarter par voie de Referendum, une loi qui n'a pas encore été promulguée. Katzenstein est du même avis.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 64 sont adoptés après discussion. Dans le paragraphe 2 de l'article 64 *a*, la proportion prévue du dixième, est remplacée par celle du vingtième. Mais on néglige de procéder à la même substitution dans le paragraphe 3. Quant au paragraphe 4, il est tout entier accepté. Après ce vote, le Président annonce que la deuxième lecture du texte de la Constitution est terminée.

Au mois de juillet 1919, l'Assemblée nationale entreprit la discussion de la Constitution d'Empire.

A la séance du 3 juillet, eut lieu d'abord une discussion sur la terminologie, où le Dr Ablass dit que si l'étranger pourrait se montrer surpris au cas où le terme de Reich serait adopté..., il ne cesserait jamais pour sa part, d'être fier de ce Reich allemand (1).

1. Nous renvoyons au chapitre III, à la discussion sur l'article 1^{er} de la Constitution.

A la *séance du 4 juillet*, de nombreux amendements furent proposés au chapitre du projet intitulé « Présidence d'Empire ». Le président d'Empire est élu par le peuple tout entier, disait le projet. Le député national allemand Philipp et Ablass défendirent leur point de vue.

A la *séance du samedi 5 juillet*, les articles relatifs aux attributions du Président du Reich, à l'exception de l'article 41, sont acceptés, et la motion des Indépendants qui proposait la suppression du président d'Empire, est rejetée.

Le 29 juillet, la discussion générale en troisième lecture fut ouverte par un discours de Preuss. L'ancien ministre de l'Intérieur, plus tard commissaire d'Etat, parla en qualité de commissaire du gouvernement, de toute la genèse du projet, en un discours très intéressant et très fin.

A cinq heures du soir, il prononça un autre discours, prenant des précautions oratoires pour expliquer qu'il n'avait jamais été socialiste de novembre, mais qu'il admire pourtant la mesure et la maîtrise d'eux-mêmes, dont ont fait preuve les Sozialdémocrates, quand ils ont posé les fondements de la Démocratie. Il explique que l'on s'est attaché à instaurer en Allemagne le *régime parlementaire*, en lui donnant une *forme démocratique*. Il affirme cependant que *Démocratie* et *Parlementarisme* ne sont pas des mots qui signifient la même chose en soi, que l'Allemagne n'avait pas encore passé par tous les degrés conduisant au Parlementarisme démocratique, qui sont : le Parlementarisme aristocratique et le Parlementarisme ploutocratique, « à la différence des autres pays qui sont nos guides politiques ».

C'est que noblesse et bourgeoisie allemandes ont manqué en 1919 leur vocation politique, et n'ont pas su assurer au moment où l'occasion s'offrait à elles, le développement du Parlementarisme aristocratique et bourgeois : « Nous voulons », ajoute Preuss, « faire un grand saut en avant, et entreprendre malgré les grandes difficultés qui en résultent, de donner au pays un parlementarisme démocratique » (1).

Nous n'insisterons pas davantage sur cette troisième lecture.

1. Cf. *Berliner Tageblatt* du 30 juillet 1919.

Les articles relatifs au vote populaire et à l'équilibre des pouvoirs, furent votés sans bien grande discussion, à la séance de l'après-midi du 30 juillet 1919.

Finalement, le projet de Constitution fut adopté par 262 voix contre 75 et une abstention. Le Président du Conseil, le ministre de l'Intérieur, le Président de l'Assemblée montèrent au Capitole pour saluer l'ère nouvelle, la naissance de la République allemande, devenue « la Démocratie la plus démocratique du monde ». Les minorités rejetantes furent les partis extrêmes. Au centre, au contraire, se plaçaient les Mehrheitsparteien.

Le Président Bauer fit remarquer que l'antagonisme des partis ne devait pas faire oublier aux Allemands qu'ils étaient tous concitoyens, que l'on devait croire à la nouvelle étoile de l'Allemagne, que le peuple allemand, le plus libre de la terre, était maître de ses destins.

Le 21 août, le Président Ebert prêta le serment prescrit par l'article 42 de la Constitution. Il jura d'observer et de défendre la Constitution de la République.

CHAPITRE III

Les Institutions de gouvernement direct étudiées dans la Constitution de Weimar.

Bien que bâtie dans un espace vide d'air, la Constitution de Weimar a une valeur juridique indéniable ; et sa structure interne également: même les adversaires de la forme nouvelle de démocratie qu'elle institue, le reconnaissent. Mais est-ce que son langage est à louer ? Certains passages, trop soigneusement limés, révèlent une origine tourmentée, issue de transactions des partis.

« Nous avons la phrase latine en horreur » disent les Germains pur sang. La phrase germanique n'est pas sonore parce qu'elle est en plomb. Mais cela ne peut l'empêcher d'être creuse, même quand elle est simple et claire.

Triepel a fait sur les articles de Constitution de Weimar se rapportant au vote populaire, les réflexions suivantes :

« On les a (1) en quelque sorte rapiécés encore au dernier moment, lors de la discussion au plenum de l'assemblée ; et on sait ce qui résulte ordinairement de pareilles circonstances. Mais certes le travail du comité de la constitution n'était pas à ce propos au-dessus de tout éloge. C'est avec raison que le ministre du Reich Preuss, disait à la dernière lecture au plenum, que le projet pourrait être amélioré matériellement au

1. Cf. Triepel, *Archiv. des öffentlichen Rechts*, au début de l'article cité dans la bibliographie.

On les a rapiécés à la séance de l'Assemblée nationale du 7.7. 1919. V. compte-rendu sténographique p. 1358, intervention de Preuss et p.1357, intervention de Quarek. De plus, Quarek a reproduit les mêmes considérations dans un petit écrit publié à Berlin en 1919, *Der Geist der neuen Reichsverfassung*, lire surtout p.17.

passage en question ; en tous cas, il n'est pas clair. » Il est vrai que le député Quarek répondit alors à Preuss, qu'une « simple lecture » de l'article en question suffisait pour se documenter suffisamment sur les articles. Triepel pour sa part, doit cependant avouer « qu'il a dû relire ces articles « 72 à 76 beaucoup plus d'une seule fois » pour s'y retrouver. Encore aujourd'hui n'est-il pas certain d'y avoir réussi en tous points. « J'ai trouvé même la matière de plus en plus enchevêtrée, au fur et à mesure que je pénétrais en elle, et je ne sais pas si cela est uniquement la faute de mon absence de discernement juridique. » Quoiqu'il en soit, la procédure de confection des lois du Reich actuelles a une marche tout autre que celle qui est tracée par la nouvelle constitution.

Pour cette raison même, c'est bien la peine de lui consacrer un examen détaillé.

Wittmayer (1) déclare que la Constitution de Weimar est faite « de telle sorte qu'on peut la lire et l'interpréter en deux sens bien opposés ». Les problèmes posés par la Constitution de Weimar sont aussi nombreux et aussi ardues que ceux qui l'ont été par la Constitution de 1871. Cette constitution a donné aux professeurs de Droit public, d'autres noix à casser que celles de 1871, mais qui ne sont pas moins dures ! Elle ne s'exprime pas aussi clairement qu'il serait désirable, dans les propositions qui ont trait au vote populaire.

Nous nous efforcerons de démêler le sens des dispositions de tels articles, qui sont sujet à des divergences d'interprétation de la part des auteurs allemands. Ils gagnent à être commentés avec assez de détails. N'oublions pas que si la Constitution de Weimar est une œuvre compliquée et obscure ; elle est bien conçue soigneusement et fort audacieusement bâtie.

La Constitution de Bismarck ne reconnaissait aux sujets allemands aucun droit fondamental. A la base de la constitution actuelle au contraire, se trouve *la souveraineté du peuple*. Nous lisons : « Le peuple allemand, un dans ses races, et animé de la volonté de restaurer ou de consolider son Empire

1. Cf. Wittmayer. *Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung. Archiv. des öffentlichen Rechts*, 39^e volume, 4^e fascicule, p. 405.

en liberté et en justice, d'assurer la paix intérieure et extérieure, et de favoriser les progrès sociaux, s'est donné cette constitution. » Et l'article 1^{er} (1) — cela fut décidé à la séance du 6 mars sur le rapport du député Kahl, — à l'instar de toutes les constitutions démocratiques, pose d'abord le principe suivant : « La puissance politique émane du peuple. » Le projet d'introduire le mot « deutschem » devant « le mot Volk », c'est-à-dire peuple, a été écarté parce que le mot « peuple » est ici employé simplement pour qu'on puisse éviter de parler de l' « Obrigkeitsstaat ». Il signifie alors « La démocratie ».

La puissance n'est donc pas concédée par la grâce d'un monarque, personne n'ayant qualité pour s'attribuer un droit sur la puissance de l'Etat, soit en se réclamant de la grâce de Dieu soit en faisant valoir ses titres héréditaires. Ainsi, chaque fonctionnaire de l'Etat tient sa situation du peuple et pour le peuple. Sa volonté peut aussi la lui retirer à nouveau. Par une contradiction assez singulière, l'article 181 *in fine* semble dire que le peuple s'est donné sa constitution par son Assemblée nationale de Weimar. Et dans l'énumération des différents organes de l'Empire, en tête des articles de la Constitution, il n'est nulle part fait mention du peuple.

La Constitution belge connaît dans son article 25, la même disposition que la Constitution allemande : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation ».

L'article 1^{er} (2^o) de la Constitution allemande débute par cette formule : « Le Reich allemand est une République. » Mais ce mot « République » ne paraît qu'une fois dans le texte. On écarte vite le mot malencontreux. A la deuxième séance du 5 mars 1919 à Weimar avait été déposée la proposition du député Koch de Cassel du Dr Ablass, du Dr Naumann et de Haussmann (2) tendant à faire ajouter la phrase précitée de l'article 1^{er} ; c'est pourquoi le texte a été conservé. Mais partout ailleurs le mot Reich fut choisi à la place du mot « République », parce que la forme de l'Etat n'est pas assez essentiellement républicaine pour

1. Sur sa nature juridique, cf. surtout le chapitre spécial qui est consacré, dans le livre de Stier-Somlo, *Versfassung des deutschen Reichs*, édition 1925, 238 pages, à la souveraineté.

2. *Bericht und Protokolle des achten Ausschusses*, p. 26.

qu'un tel mot doive être employé pour la désignation du nouveau Reich (1).

Aux discussions à l'Assemblée il en fut de même. M. Caudel (2) a fait remarquer judicieusement que, au moment même où ils semblent renoncer aux choses, les rénovateurs de 1919 restent curieusement attachés aux mots. Ils ne veulent pas se séparer non plus du mot « Reich ».

A la trente-sixième séance du 3 juin après-midi (3), il y avait eu une proposition Græber sur l'article 1^{er} tendant à substituer le mot « Freistaat » au mot « République », considération prise de l'article 16, où il est question de la « Constitution de l'Etat libre ».

Les efforts de la gauche tendant à faire insérer le mot « République » à la discussion général du 2 juillet, demeurèrent vains. Le socialiste indépendant Cohn demanda ce remplacement. Preuss s'y opposa, en déclarant que ce n'était pas là une pure question de mots : dans son projet à lui, il avait conservé le mot de « Reich », disait-il, « parce que la tradition séculaire et le grand désir du peuple disséminé, d'arriver à l'unité nationale, y sont attachés. » Il avait raison. Le mot Reich est en effet un mot national et séculaire, et après avoir longtemps sonné creux, il a pris aux temps de triomphe en Allemagne, son sens magnifique et plein. On l'a gardé comme un souvenir, comme une promesse, et avec lui, tous ses dérivés aussi : *Reichstag*, *Reichsrat*, *Reichspraesident* et *Reichskanzler*.

Certes, la forme républicaine de l'Etat paraît bien assise. L'Allemagne est ainsi une démocratie fondée sur l'opinion populaire et sur le droit, qu'elle invoque avec ostentation. Mais les dynastes d'hier, restent assis sur le seuil de la nouvelle démocratie, et attendent. Pour écarter la République et réintroduire la monarchie, il suffirait d'une modification constitutionnelle, dût celle-ci être seulement proposée par la représentation populaire ou par le vote populaire.

1. Ence sens : Coermann, ouvrage cité; commentaire de l'article 1^{er}.

2. Caudel, *La nouvelle Constitution allemande*, article du *Correspondant*, n° 25 août 1919, p. 586.

3. Cf. *Bericht und Protokolle des achten Ausschusses*, p. 405.

Nawiasky signale d'ailleurs (1) que des hommes de droit considérables avaient donné jadis, de la République, des critères bien différents, sur lesquels on n'était pas très fixé : ainsi, Jelinek de Heidelberg ou Bernatzik de Vienne.

Mais une fois qu'on a parlé de « République » on n'a pas tout dit. Nous pouvons être en présence d'une *République démocratique* ou d'une *République aristocratique*, dans laquelle une minorité, la couche supérieure, domine, où il y a peu de gouvernants et une grande masse de gouvernés. Les circonstances ont pu vouloir au contraire, qu'il s'agisse d'une République, où des couches assez larges de la population aient leur influence marquée.

Nous savons que lorsqu'un peuple veut se donner une Constitution démocratique, il se demande tout d'abord par quels procédés sa volonté est le plus clairement exprimée :

Le Parlement comportera-t-il deux Chambres ou une seule ? Le pouvoir exécutif sera-t-il indépendant du pouvoir législatif ?

Autant de questions qui doivent comporter des solutions précises, et qu'il nous faut examiner. Il ne suffit pas, comme disent les auteurs allemands, d'examiner le *si* (ob) mais le *comment* (wie) ; avant de juger un document constitutionnel, il faut remarquer que tout dépend de la manière et de la forme dans laquelle l'institution qu'on veut examiner est introduite dans un pays.

On peut concevoir :

1° Que le peuple exerce toujours sa souveraineté de façon *immédiate*, sans aucune espèce d'organe tiers. La *démocratie* serait alors *absolument directe*, au sens où nous l'avons définie dans notre premier chapitre.

2° Le peuple peut aussi exercer ses droits, uniquement par l'*intermédiaire* d'organes spéciaux, créés à cet effet. Alors nous serions en présence d'une *démocratie représentative*.

3° Enfin le peuple peut user de sa souveraineté, *en partie* de façon immédiate, et *en partie* au moyen d'organes tiers. Cela, c'est la *démocratie mixte*.

C'est à cette dernière solution que s'est arrêtée la jeune démo-

1. Nawiasky, ouvrage cité; p. 26.

cratie allemande, qui ne veut pas se contenter de l'action indirecte et lointaine, qui ne veut pas seulement mettre la « substance », mais encore, dans la mesure du possible, l'« exercice » du pouvoir intégral entre les mains du peuple.

Pourrions-nous trouver en Allemagne dans les écrits des théoriciens, des antécédents sérieux de cette démocratie mixte actuelle ?

Des auteurs fameux en ont parlé. Johann Jacoby l'a comprise au cours du siècle dernier, dans un projet de programme de parti du peuple allemand, en déclarant que cette législation directe se présente comme la conséquence logique du droit électoral universel et direct, et que celui-là seul est vraiment démocratique, qui en reconnaît le principe (1).

Rittinghausen parvint à faire inscrire la législation directe au programme du parti socialiste allemand aux congrès d'Eisenach et de Gotha (1875). Ce furent là toutefois, des manifestations sans portée.

Heinrich Maurus fait aussi (2) la critique du parlementarisme, remarquable par une dialectique pénétrante, et l'apologie de la démocratie pure.

A quel endroit de la constitution est-il traité des Institutions de gouvernement direct ? Aucun paragraphe spécial ne leur est consacré.

On retrouve en elle les formes classiques du referendum et de l'initiative constitutionnelle et législative, telles qu'elles sont pratiquées dans d'autres pays plus petits. Le peuple, pilier fondamental de la constitution, se prononce quelquefois sur des textes de lois. Il est aussi grand juge politique ; devant lui doivent être portées toutes les difficultés qui ont une importance vitale pour la nation. Le peuple confère aux organes choisis par lui, le droit de légiférer et de gouverner. Et s'il surgit un désaccord entre ces organes, si un conflit s'élève, nous verrons qu'il statue sur appel ou spontanément, sur l'objet du différend.

Le peuple touche ainsi au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif. Il ne touche pourtant pas à l'exercice du pouvoir judi-

1. Cf. J. Jacoby, *Gesammelte Schriften und Reden*. t. II, p. 336 et suiv.

2. Dans son livre *Der moderne Verfassungsstaat als Rechtsstaat*.

ciaire. L'élection des juges par le peuple fut proposée plusieurs fois à Weimar. L'extrême-gauche de l'Assemblée voulait étendre l'élection aux juges.

Cohn fit à cet égard une proposition concernant les tribunaux du peuple qui se seraient appelés « Volksgerichte » (1). Mais l'Assemblée repoussa toujours cette idée de tribunal électif : elle ne voulut même pas accepter l'élection des jurés et des échevins que proposaient les moins avancés des socialistes. (2)

Hüblich expose dans son livre que les organes du Reich peuvent être des *individus* (Einzelindividuen) ou des *collectivités d'individus* (Individuenmehrheiten), appelées à tenir la place directement par leur propre volonté et leur action, de la *volonté* et de l'*action* du « sujet de droit » par excellence. Mais les organes du Reich ne sont pas au sens juridique du mot, des « représentants » de ce sujet de droit.

L'idée de représentation que nous avons analysée plus haut dans notre premier chapitre, présuppose toujours deux personnalités juridiques : une personne juridique (Rechtsperson) représentée et une personne juridique qui représente.

L'Empire allemand est en réalité une personne juridique. Par contre, *les organes de l'Etat* n'ont aucune personnalité distincte de la personne de l'Etat ; ils sont seulement les instruments et les intermédiaires par lesquels la volonté de la personne de l'Etat s'extériorise.

D'après la nouvelle Constitution, *les organes du Reich constituent deux groupes* : d'un côté, la collectivité des électeurs au Reichstag, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens actifs de l'Empire, *organe primaire* qui a en mains le pouvoir souverain dans le Reich. Le deuxième groupe forme une série d'*organes secondaires* du Reich, seuls énumérés dans les deuxième, troisième et quatrième rubriques de la Constitution de Weimar : le

1. Cf. *Bericht und Protokolle des 8ⁿ Ausschusses*, p. 358 *in fine*. Cf. également le discours du socialiste indépendant Henke à l'Assemblée constituante, le 10-7-1919. Compte-rendu sténographique. 1919. p. 1463 et suiv.

2. Cf. Katzenstein. Discours du 10-7-1919 à l'Assemblée. *Sten. Berichte*, 1919, p. 1469.

Reichstag, le Président du Reich, le gouvernement du Reich et le Reichsrat.

C'est à cause de l'étendue immense du pays, que les fonctions législatives ou exécutives sont parfois assumées par ces organes secondaires ; mais si le droit de décider en dernier ressort est laissé par les paragraphes 76 au peuple même, ils n'en restent pas moins des organes directs de l'Etat (Staatsorgane). D'ailleurs, ils doivent leur création à la volonté directe du peuple, et, au point de vue du Droit public, on ne doit pas du tout les opposer aux autres organes de l'Etat, sous prétexte qu'ils sont organes « directs » du peuple.

Le peuple est le plus haut des organes de l'Etat. Ce point est reconnu par de nombreux auteurs (1). Ce nouveau souverain « dévore ou laisse les restes de son repas, comme il lui plaît » (2). Mais Hübrich (3) considère le corps des citoyens actifs comme l'organe primaire du Reich, qui, « dans les questions fondamentales concernant l'existence du Reich, garde le droit de décision suprême ».

La participation du peuple au gouvernement, fondement du régime nouvellement créé, est prévue de deux manières : par l'élection des représentants et par le vote sur des Lois.

Le corps politique, qui a une extrême ampleur, — c'est la collectivité de tous les hommes et de toutes les femmes âgés de plus de 20 ans, — élit les deux organes les plus importants de l'Etat :

Le Reichstag, en vertu de l'article 22 de la Constitution, et le Président du Reich, en vertu de son article 41.

Sur la durée de leur mandat respectif, il exerce aussi une influence, indirecte, mais prépondérante. Comme nous le verrons plus loin, le Reichstag peut faire une proposition de déposition du Président du Reich par vote populaire (article 43-3° de la Constitution). D'autre part le Président du Reich peut dissoudre le Reichstag et faire procéder à de nouvelles élections

1. Cf. Giese (Dr. F.), Pr de Droit public à Francfort, *op. cit.*, p. 48 et 189, et Wittmayer dans A. des œ. R., 39° volume, 4° fascicule, décembre 1919, p. 423.

2. Cf. Mayer, *Juristische Wochenschrift*, 48. Jahrgang, p. 209, *Zur vorläufigen Reichsverfassung*.

3. Hübrich, *op. cit.*, p. 25 et p. 52-53.

(article 25-1^o), mais une seule fois pour le même motif. Il serait pour lui peu pratique de les provoquer une seconde fois.

De cette façon, dans le premier cas, le Reichstag en appelle au peuple contre le Président du Reich ; dans le deuxième cas, il en appelle contre le Reichstag, et c'est à lui qu'incombe en même temps le choix des deux facteurs ordinaires de la législation. Il est même législateur, en même temps que le Reichstag. Mais s'il faut en croire l'article 68, § 2, l'organe régulier sanctionnateur de la Loi est le Reichstag. « Les lois du Reich sont décidées par le Reichstag. »

Le peuple fait aussi fonction de juge. Il est par conséquent logique, que l'écartement de la déposition du Président du Reich ait pour suite une dissolution du Reichstag (article 43-2^o).

Le peuple manifeste sa volonté par un vote, que l'on appelle d'une expression technique généralement admise dans toutes les constitutions de l'Allemagne « Volksabstimmung » (1).

Les dispositions dont nous parlerons tout d'abord, se trouvent dans les articles 72 à 76 inclus du texte définitif. Nous indiquerons aussi souvent que possible, pour l'intelligence du détail, les numéros des articles visés par telle ou telle disposition commentée.

L'article 72 traite de l'*Initiative référendaire*, qui appartient à titre conditionnel aux électeurs eux-mêmes.

L'article 73 traite de l'*Initiative référendaire du Président du Reich*, agissant de sa propre initiative.

L'article 74 traite de l'*Initiative référendaire du Président intervenant à la suite d'une Opposition du Reichsrat*.

L'article 75 traite du *Referendum lui-même* à l'état pur, tel que nous l'avons défini, et en matière de *lois ordinaires*.

L'article 76 traite des modifications apportées éventuellement à la Constitution par voie d'*Initiative référendaire* ou même de *Referendum*.

Quant à l'*Initiative proprement dite*, dont nous parlerons en premier lieu dans nos développements, elle est réglée principalement par les dispositions des articles 73, alinéa 3 et 76, alinéa 1^{er}.

1. Cf. Haussmann, *Stenographische Berichte der Nationalversammlung von 1919*, 1203, et comp. articles 18, 41, 43.

A la discussion sur l'article 84 (1), on fit remarquer que les dispositions relatives au vote populaire ne pouvaient absolument pas figurer dans le paragraphe consacré au « Président du Reich ». Mais on conserva cependant quelques dispositions sur le vote populaire dans l'article 26, sous la rubrique : « Das Reich und seine Länder ».

C'est principalement et presque exclusivement en ce qui touche l'exercice du pouvoir législatif, que la question du gouvernement direct s'est posée dans l'Histoire du Droit constitutionnel. Nous la poserons aussi à propos de l'élection du Président du Reich par le peuple, et nous diviserons nos développements consacrés à la description des Institutions du gouvernement direct dans la Constitution de Weimar, en deux parties.

La première section sera consacrée à l'examen des Institutions de gouvernement direct pour ce qui concerne le Pouvoir législatif. A cet égard on peut donner à la souveraineté du peuple plusieurs expressions différentes. Les lois peuvent sortir spontanément de la volonté du peuple, grâce à la faculté donnée à un certain nombre de citoyens actifs de faire des propositions de Lois. Mais comme la souveraineté ne consiste pas seulement à commander mais encore à interdire, le peuple ne doit pas seulement être une autorité qui veut, mais aussi un organe qui contrôle les lois. Nous étudierons donc en second lieu le *Referendum*, c'est-à-dire la reddition de comptes au peuple.

Puis la troisième section du chapitre sera consacrée à l'examen de la situation du Pouvoir exécutif.

SECTION PREMIÈRE

La Participation du peuple à l'Initiative des Lois.

Nous allons étudier en premier lieu les *modes d'exercice du Droit d'Initiative proprement dit*, en négligeant tout d'abord la réglementation compliquée de l'Initiative référendaire et l'Initiative constitutionnelle. Il est d'une extrême simplicité. Remarquons que la Constitution distingue entre le *Volksbegehren* et

la *VolksInitiative*, suivant que le vote émane du peuple ou est exigé par le Président du Reich.

D'après la Constitution, le droit d'Initiative peut appartenir au même titre, à cinq organes différents. Sont énumérés :

Article 68, le droit d'Initiative des membres du Reichstag.

Article 68, le droit d'Initiative du gouvernement.

Article 69, le droit d'Initiative du Reichsrat.

Article 165, alinéa 4, le droit d'Initiative du Conseil économique d'Empire, enfin, article 73, alinéa 3, *le droit d'Initiative du peuple*.

L'Initiative populaire n'a été acceptée par l'Assemblée Constituante qu'après de vifs débats, et sous des conditions jugées de nature à la rendre moins dangereuse. D'abord, il faut *une proposition émanant du dixième des électeurs* de l'Empire.

En Amérique, dans un Etat seulement, il y a des chiffres absolus qui ont été prescrits : c'est l'Etat du Maine ; douze mille voix sont nécessaires pour l'Initiative législative. Dans les autres Etats américains, ce sont des pourcentages qui sont fixés partout, et qui se basent sur les dernières élections : la proportion se meut entre 5 0/0 et 20 0/0. Et pour l'Initiative, les chiffres sont en général plus élevés que pour la demande de Referendum ; pour l'Initiative constitutionnelle, ils le sont encore plus. Dans certains Etats, on exige même qu'un certain nombre de comtés se décide dans le sens voulu. Cela tient à ce que le Referendum facultatif a été en fait introduit dans la plupart des Etats où il existe, antérieurement à l'Initiative, l'Initiative paraissant une arme plus dangereuse mise au service de la masse.

Le 9 avril 1919, à la vingt-sixième séance, Keil fit la déclaration suivante : « Nous nous sommes bornés à l'indispensable : donner à un certain pourcentage d'électeurs le droit d'introduire le Referendum. En Suisse il faut trente mille électeurs ou huit cantons au moins, pour un chiffre rond de 800.000 électeurs en 1905. »

Il ne suffit pas de quelques mots ronflants (de Schlagworte) ou de quelques brèves explications. *Il faut un projet de Loi élaboré*, qui peut cependant être très court et se limiter à un seul article, peut-être même à une seule menace de châtiment contre l'excitation à la grève par exemple, ou à la phrase suivante :

« La loi sur... est abrogée. » En Suisse au contraire, la proposition des citoyens est recevable, aussi bien quand il s'agit de poser simplement le principe d'une réforme, que quand il s'agit d'un projet de Loi tout fait, et prêt à devenir Loi (1). En Amérique, les simples motions ne suffisent pas pour servir de base à une Initiative. Dans les luttes pour le Referendum, jadis les Libéraux anglais auraient pu s'en contenter, parce qu'on pouvait poser au peuple la question suivante, très simple « religion ou non religion ». Ce serait un non-sens qu'en Allemagne les partis puissent obtenir du peuple son avis sur des questions telles que « la Séparation de l'Eglise et de l'Etat » ou la « Socialisation du Pays ». Dans des questions aussi complexes que celles-là en effet, tout dépend des modalités d'application. Les partis ou les groupements d'intérêts auront alors à leur service de sérieux juristes, qui élaboreront des projets de Lois de forme très soignée.

Le projet est déposé par le peuple. Le gouvernement peut ensuite *le soumettre au Reichstag*, en indiquant la position qu'il prend à son égard. Si le Reichstag accepte le projet sans changement, la loi est considérée comme en état, et aucun vote populaire ne peut plus avoir lieu sur la question. L'Initiative proprement dite n'est donc pas, comme en Suisse, nécessairement suivie du Referendum. Si au contraire le Reichstag le refuse ou le transforme, il est soumis au peuple qui décide de son sort par voie référendaire. Le Referendum se produit alors et fixe le sort de la réforme. Et malgré le Reichstag, elle s'accomplit alors selon la teneur du projet quand elle obtient la majorité des suffrages des votants. Cette majorité là suffit pour les Lois ordinaires.

C'est une des questions les plus difficiles qui se posent en effet lors de l'introduction d'une Initiative populaire, que celle de savoir *si l'on peut de passer ou non de la participation de la Chambre à la confection de la Loi*. Si en Allemagne maintenant, jamais le vote populaire n'a lieu sans que le Reichstag ne l'ait résolu, c'est une concession faite au Parlementarisme et à la Responsabilité ministérielle. On ne dit pas d'un homme qui

1. Cf. à ce sujet la Constitution fédérale suisse, article 121, alinéa 4.

gère seul sa fortune, qu'il a l'initiative dans ses affaires. Cela va de soi. Mais si cet homme a un associé qui est plus retors ou plus expérimenté que lui, son initiative peut se trouver singulièrement compromise. C'est pourquoi Rittinghausen ne voulait pas d'associé pour le peuple, en matière de législation : la Constitution allemande en a donné un au peuple pourtant, en la personne du Reichstag.

Dans quelques Etats de l'Amérique du Nord (1), est prévue l'*Initiative directe*, qui ne passe pas par l'intermédiaire des Chambres législatives. On parle de : « Initiative measure to be submitted directly to the electors. » La Constitution californienne, qui la prévoit aussi, en donne la définition suivante : « Elle est le droit que le peuple conserve pour lui-même, de subordonner le pouvoir législatif au Parlement, de proposer des lois et des modifications de la Constitution, de les accepter indépendamment du Parlement ou de les rejeter. » La même définition ou des définitions très semblables se retrouvent dans les Constitutions des autres Etats. A Washington c'est seulement une loi qui peut faire l'objet de la proposition populaire. En Ohio, c'est seulement un projet de modification de la Constitution, et dans d'autres Etats (comme en Californie par exemple), une loi ou une modification de la Constitution.

Pour éviter les abus, la Constitution de Nebraska prescrit que le même texte ne pourra pas faire l'objet d'une proposition d'Initiative populaire plus d'une fois tous les trois ans, qu'il s'agisse d'acceptation ou de rejet d'une Loi.

Le droit d'Initiative, d'une façon générale, appartient à tous les électeurs : legal ou qualified voters ou electors tout court, ou avec le signe distinctif commun : « of the State » ; ou avec la restriction « qualified to vote for governor ».

L'*Initiative indirecte* est celle à laquelle la collaboration du Parlement est continuellement exigée ; elle est encore plus répandue en Amérique que l'autre, à la différence de ce qui existe en Suisse. On l'appelle : « Initiative measure to be presented to the legislature ». — Les Institutions d'initiative sont

1. Utah, Orégon, Montana, Okaloma, Missouri, Arkansas, Colorado, Nebraska, Idaho, Arizona.

appelées « Initiative indirecte » dans les Etats de South-Dakota, Nevada, Maine, Michigan, et Wisconsin. Les Etats de Californie, Washington et Ohio connaissent des Initiatives directes à côté des indirectes. Mais généralement aussi, dans ces Etats, le Président peut prendre position pour ou contre une loi dont on a pris l'Initiative, et le peuple décide ensuite sur la question.

Les Américains doutent du pouvoir d'amélioration de cette initiative indirecte sur le Parlement, son recrutement, et sa procédure. En Allemagne, le niveau du Reichstag n'est pas encore assez bas pour qu'on considère son avis comme dénué de toute valeur. Au contraire, certainement, pression est faite sur tel Parlement américain, quand il sait qu'on peut avoir recours à la voix inarticulée du peuple, autre voie législative que la voie normale !

Dans les Constitutions des Etats particuliers, les projets ont eu la même inspiration que la Constitution du Reich ; à la différence de l'avant-projet Glockner, le projet du gouvernement badois prévoit ainsi seulement une initiative indirecte (1).

Insistons un peu sur *la forme dans laquelle l'Initiative doit être présentée.*

En réalité, les Initiants ne « demandent » (begehren) pas la déposition (Vorlegung) d'un projet de loi ; ils doivent le déposer eux-mêmes, selon la prescription expresse de la constitution. Ni le gouvernement, ni le Reichstag ne donnent suite à une « demande » de « déposition » d'un projet. Le mot allemand employé par les textes est pourtant le mot « Begehren », qui signifie « demande » ; ce n'est pas le mot « Antragsrecht » qui fut adopté. Le Dr Ablass dans son commentaire s'en félicite, car ce dernier terme ne manque pas de timidité. De même, si le Reichstag est d'accord sur le projet, il n'arrête pas un « projet de loi », mais une « loi » (article 68, al. 2). Car la loi « adoptée » (angenommene) par lui, n'est pas un « projet », qu'on doive reporter devant le peuple.

Si le Reichstag accepte le projet de loi présenté par le peuple, en le modifiant, encore en ce cas la décision du Reichstag n'intervient pas sur un projet de loi, mais sur une loi, qui

1. V. plus loin, chapitre V.

ne pourra peut-être plus, après le résultat connu du vote populaire, être mise en vigueur. Le « Volksbegehren » est donc une Initiative de « Loi ».

Les deux projets qui furent déposés à la commission de Constitution sur l'introduction de l'initiative populaire, au contraire, portaient du fait acquis, que l'initiative doit toujours conduire à un Referendum. Le Reichstag ne devait posséder que le droit de « discussion » (Beratung, Verhandlung) du projet demandé. Le texte de Loi fixé par lui n'aurait été qu'un projet. Cela est bien d'accord avec la conception suisse, où on comprend toujours l'Initiative comme une demande populaire, même si elle n'est pas admise comme telle par l'Assemblée représentative. C'est pourquoi le Referendum est souvent obligatoire en Suisse (1).

Toute consultation populaire licite doit être présentée au Reichstag par le gouvernement, avec un exposé de l'opinion qu'il a sur le projet. Comme toujours, il y a lieu de constater par la décision du cabinet entier, selon l'article 57 si les conditions formelles de l'Initiative populaire sont réunies, et si le gouvernement veut approuver ou non son contenu. Au Reichstag, le projet populaire doit être traité de la même façon que les projets de lois issus de l'Initiative du gouvernement. Le retrait de la proposition sera rendu toutefois presque impossible. Car il faudrait comme condition préalable, que les mêmes citoyens (des millions d'électeurs !) qui l'ont déposée, se réunissent à nouveau pour la retirer. On ne peut pas non plus supposer que les Initiants aient donné pouvoir aux personnages qui ont dirigé l'opération, de retirer la demande au nom de tous (2).

Plusieurs projets populaires peuvent venir de différents côtés en même temps, et concerner le même objet. Ils doivent être traités, sans exception, comme des projets indépendants. Il devrait en être de même si un projet populaire se trouvait en concours avec un autre, présenté au Reichstag, soit par le gou-

1. Comp. principalement : Hilty, *Archiv für öffentliches Recht*, 2, p. 417. — Keller, *dar Volksinitiativrecht* 1889, p. 57, 131. — Klaus, *die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung*, Zürich, 1906, p. 4 et pour la Constitution allemande, Giese, ouvrage cité, p. 218.

2. Cf. Von Waldkirch, *Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung*. Bern., 1918, p. 63. Annotation 3.

vernement, soit par un autre organe qui possède le droit d'Initiative (1).

L'Initiant conserve régulièrement en mains *le droit de retirer le projet de Loi* ; le gouvernement, le Reichsrat, le Conseil économique du Reich et les membres du Reichstag peuvent retirer leurs projets de Lois. Ils peuvent les compléter ou les amender dans la forme qu'ils demandent, dans un nouveau projet de Loi. Leur projet complémentaire doit être ensuite discuté au Reichstag comme le projet primitif, et ne peut être dispensé des « lectures » réglementaires (2). Par contre, les Initiants ne peuvent pas introduire pendant les débats au Reichstag, des demandes de complément ou de modification au plenum et dans les commissions.

On aurait pu prescrire qu'en cas d'échec une première fois, une initiative populaire puisse demander à nouveau l'abrogation d'une loi après un certain nombre d'années. Dans la législation suisse, plusieurs dispositions de cette sorte se trouvent répétées à maintes reprises (3).

SECTION II

La participation du peuple à la confection des Lois.

Pour qu'un texte soit soumis au Referendum, *il faut que ce soit un texte de Loi*. Mais remarquons qu'il s'agit cependant uniquement de Lois « au sens formel ». Ce ne sont pas seulement par conséquent des propositions juridiques, mais aussi (4) *tous les actes de volonté de l'Assemblée, autres que les lois*. « On procèdera probablement aussi bien à un vote populaire sur la déclaration de guerre que sur la construction d'une ligne de chemin de fer de Ratzeburg à Gadebusch (5). »

Le peuple n'a pas le droit d'examiner en dernier ressort les

1. Cf. Von Waldkirch, *op. cit.*, pp. 60 et 82.

2. Cf. Perels, *Das autonome Reichstagsrecht*, 1903, p. 64 et *Geschäftsordnung du Reichstag*, paragraphe 24.

3. Cf. Von Waldkirch, *op. cit.*, p. 57.

4. Cf. Nawiascky, ouvrage cité, p. 66.

5. Cf. Triepel. A des ö. R. *loc. cit.*, p. 466.

textes de lois votés par le Parlement, comme il a été prévu par le paragraphe 77, 2^o de la Constitution bavaroise, excepté le cas où la minorité du Reichstag a exigé l'ajournement de la promulgation d'une loi résolue par la majorité de l'assemblée. En ce cas, le Referendum peut être introduit dans les termes de l'article 73, 2^o, par la moitié au moins du nombre des voix exigées. De même, le peuple peut prendre une Initiative pour faire soumettre la loi au peuple. Une proposition de Referendum ne peut toujours se rapporter qu'à la loi tout entière, et non à quelques paragraphes ou articles d'une loi. Le texte même de la Constitution ne laisse aucun doute à ce sujet. La proposition Keil et Cie aurait voulu que des fragments de Loi pussent être soumis au Referendum (1).

Cette *décision du peuple* (Entscheid), comme le mot allemand assez heureusement choisi, l'indique, peut trancher aussi entre deux « interprétations opposées » (2). Ce droit ne peut consister que dans l'adoption ou le rejet d'une loi votée par le Reichstag, en un *Ja* ou en un *Nein*. C'est ainsi que le comprend Anschütz dans son Commentaire (3). La loi sur le « Volksentscheid », qui est intervenue en 1921, et dont nous parlerons plus loin, a bien disposé que les bulletins de vote porteraient seulement les mots *Ja* et *Nein*. Il en fut ainsi, malgré une prédiction contraire, faite par Triepel, dans l'article précité, qui prétendait que ces deux seules réponses ne seraient pas appropriées à tous les cas de vote populaire.

Est-ce que les Traités internationaux peuvent faire l'objet d'un Referendum ?

On doit répondre par la négative, pour deux raisons : tout d'abord, il faut dire que c'est le Président du Reich seul qui conclut les traités. Et l'approbation du Reichstag qui en résulte ensuite n'est pas donnée sous la forme d'une Loi. Au contraire, il en sera autrement quand il s'agira de la conclusion de la

1. Cf. à cet égard les déclarations de ceux qui ont déposé la proposition à la 26^e séance du comité de la Constitution du 9 avril 1919 dans le compte rendu, p. 19. Leur proposition d'ailleurs, a été écartée.

2. Cf. Poetzsch, *Handausgabe*, p. 135.

3. Anschütz, ouvrage cité, p. 132.

paix, pour laquelle la Constitution exige une décision en forme de Loi (article 45, §§ 1-3).

Voilà le principe. Mais la chose n'est tout de même pas si simple qu'on pourrait se l'imaginer. Ce qui vient d'être dit n'est valable que si l'« approbation » du Reichstag (Zustimmung), intervient seulement sur la déclaration du Président du Reich approuvant les propositions du traité. Pour les traités qui concernent des matières faisant l'objet de la législation du Reich et qui ont besoin de l'approbation du Reichstag naturellement, il ne peut y avoir exécution sans modification d'une loi du Reich. Leur modification ne peut s'opérer que par voie législative. Si on se décide à voter une loi spéciale pour l'exécution du traité, cette loi sera naturellement soumise au Referendum facultatif. Il n'en serait pas autrement, si on voulait se borner, selon la déplorable pratique suivie jusqu'ici par le Reich, à publier le texte du Traité au Reichsgesetzblatt, dès que le Reichstag a donné son approbation. Car cette « approbation » signifie beaucoup plus qu'une simple autorisation pour conclure le Traité. Elle devra être considérée comme l'approbation de sa publication, et traitée comme une décision sur la promulgation d'une loi du Reich, changeant le Traité en loi (1).

Le Traité, acte international, ne serait donc, quand il a effet à l'intérieur du Pays, pas autre chose qu'une loi votée par le Reichstag ; il est soumis comme tel à l'Opposition du Reichsrat et au Referendum. Ce point est important. Peu d'auteurs s'en sont rendu compte en Allemagne. Ailleurs aussi, les appréhensions contre le Referendum en ce qui concerne les traités, sont grandes (2).

Le Referendum est applicable à plusieurs hypothèses :

1° Sur une loi élaborée par le Reichstag, si le Président du Reich ordonne le vote populaire. Article 73, 1°.

2° Sur une loi élaborée par le Reichstag, dont la publication

1. Sur la question des Traités conclus par le Reich : Triepel. *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899, p. 389 surtout. Et la littérature abondante que cet auteur cite à cette page.

2. Cf. rapport du Conseil fédéral suisse du 29 mai 1914 ; *Bundesblatt*, 1914, III, p. 445. V. aussi le rapport du 9 mai 1919, *Bundesblatt*, 1919, II, p. 222.

a été ajournée sur la proposition du tiers au moins du Reichstag, si le vingtième au moins demande un vote populaire.

3° Sur une proposition de loi émanant du peuple, soumise par le dixième au moins des électeurs, si celle-ci est acceptée sans modifications par le Reichstag;

4° Sur une loi élaborée par le Reichstag, contre laquelle le veto du Reichsrat s'est élevé, et sur laquelle aucun accord n'a pu se produire, quand le président ordonne un Referendum (art. 74-3°, art. 76-2°). Le veto doit être adressé au plus tard dans les deux semaines après le vote final de l'Assemblée. Il doit être motivé au plus tard quatre semaines après ce vote;

5° Sur une modification constitutionnelle résolue par le Reichstag, quand le Reichsrat exige dans les deux semaines un Referendum, article 76.

Nous n'aurons à nous occuper maintenant que des cas 1°, 2° et 4°, les seuls qui ne rentrent pas dans les développements consacrés par ailleurs, soit à l'initiative populaire, soit aux modifications des textes constitutionnels, soit aux droits du Président du Reich.

Nous trouvons d'abord dans le Referendum, un moyen dont la Constitution permet l'emploi pour résoudre le conflit du Reichstag et du Reichsrat. L'opposition du Reichsrat, comme nous allons le voir, n'est pas péremptoire, comme l'était le veto négatif du Bundesrat. A la suite de cette opposition en effet, le Reichstag doit de nouveau délibérer.

Le président d'Empire peut provoquer une décision populaire sur tout projet qui suscite un dissentiment du Reichstag et du Reichsrat; peu importe que le Reichstag, délibérant à nouveau, ait donné au moins deux tiers de suffrages affirmatifs.

Un appel au peuple est autorisé enfin, dans certaines circonstances, quoique la représentation nationale ne se trouve en conflit, ni avec le président, ni avec le Reichsrat. Si le Reichstag, qui a adopté une loi, renferme une minorité dissidente d'un tiers, qui élève des objections à la promulgation; ce tiers opposant peut obtenir du Président du Reich que la promulgation de la loi soit ajournée à deux mois (art. 72): une fois l'ajournement prononcé, la loi est renvoyée devant le peuple, pourvu que le vingtième des électeurs de l'Empire (art. 73, alinéa 2) demande le Referen-

dum. En ce cas, on peut dire que l'Initiative référendaire appartient aux électeurs à titre constitutionnel.

Dans toutes ces applications, remarquons que *le Referendum n'est jamais de droit*. Il a toujours lieu *sur demande*. Keil, à la vingt-sixième séance du huitième comité à Weimar, le 9 avril 1919, s'est ainsi exprimé : « Nous soutenons dans notre proposition le droit de rejeter les lois, au profit du peuple, aussi pour le Reich » (il avait parlé auparavant des Etats particuliers). « Mais nous ne proposons pas de l'introduire obligatoirement. Le Referendum obligatoire ne fonctionne pratiquement que dans quelques rares cantons suisses. On y a créé des jours de vote déterminés ; et chaque semestre, un jour de plébiscite pour l'ensemble des questions à soumettre au vote populaire, qui se sont accumulées entre temps. Dans quelques Etats américains, le Referendum est obligatoire pour certaines espèces de lois. »

Nous allons examiner maintenant successivement les deux hypothèses précitées de Referendum, et *tout d'abord le conflit entre les deux Chambres de la Représentation nationale : Reichstag et Reichsrat*. Mais comme nos explications ne peuvent être comprises que si nous donnons auparavant, rapidement, quelques renseignements sur les droits de la seconde Chambre législative, nous croyons utile de rappeler en quoi consiste le droit d' « opposition » du Reichsrat (1), dont nous avons déjà eu l'occasion de parler dans notre chapitre II.

En matière législative, le Bundesrat avait autrefois une situation juridique prépondérante. Un projet de loi refusé par exemple par lui, ne pouvait en aucun cas, être présenté au Reichstag par le gouvernement ; de même, un projet de loi voté par le Reichstag, ne pouvait revêtir forme et force de loi, que lorsqu'il avait obtenu l'approbation du Bundesrat. Dans l'un et l'autre cas, tout projet de loi était considéré comme nul et non avenu.

A l'encontre de cet ancien Bundesrat, le Reichsrat qui a remplacé le Staatenhaus provisoire de la Constitution provisoire du Reich, n'a pas reçu de la Constitution le droit de participer au vote des lois. On ne lui a pas donné non plus le droit de con-

1. Cf. Brunet, *Sur le Reichsrat*, ouvrage cité, pp. 213 et suiv.

sentir à leur promulgation. Il peut uniquement *provoquer un retardement, d'ailleurs salutaire*, de la législation, au moyen de son droit d'opposition.

On aurait pu concevoir, à la place de ce système de la chambre unique, flanquée d'une sorte de Grand Conseil consultatif, un système de transfert à la Chambre haute du droit de provoquer un vote populaire sur la dissolution de l'autre Chambre. On aurait pu faire également dépendre son veto du vote populaire, — ce veto étant au Referendum obligatoire, ce que l'initiative est au droit de pétition — au lieu qu'il ne peut pas provoquer la consultation populaire, mais est seulement en mesure d'attirer l'attention du Président sur une loi qui lui déplaît, et de l'obliger, selon les circonstances, à la soumettre au Referendum ou à la déclarer inopérante. En tous cas, le pouvoir politique du Reich unitaire, qui est un pouvoir démocratique, au lieu d'être l'expression de la volonté de quelques individus réunis en Bundesrat comme sous le régime précédent, réside maintenant dans le peuple souverain. Dans la pratique, le Reichsrat aura d'autant plus de force que les pays qu'il représentera conserveront plus d'autonomie.

Ce droit d'opposition est pourtant assez important : il est à remarquer qu'il n'appartient ni au gouvernement du Reich, ni au Président du Reich (1). Leur participation à la législation est par là fortement limité.

L'opposition du Reichsrat a pour seul effet de provoquer une nouvelle délibération du Reichstag. Et si l'accord ne parvient pas à s'établir entre les deux assemblées, le Président du Reich a le choix — selon qu'il penche dans le sens de la décision du Reichstag ou de l'opposition (Einspruch) du Reichsrat — ou bien de soumettre l'objet du désaccord existant entre les deux assemblées, à la décision du peuple dans un délai de trois mois,

1. Car le Président du Reich ne doit faire usage de son droit d'introduire le Referendum d'après l'article 73-1°, qu'en cas de profondes divergences d'opinion avec le Reichstag. Nous employons en cette occasion le mot « opposition » pour traduire le terme allemand « Einspruch ». Comme l'a fait remarquer M. Carré de Malberg dans le *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1924, p. 304, cette « opposition » n'a pas juridiquement « la nature et la valeur d'un veto ».

ou de ne pas faire usage de son droit dans ce délai, auquel cas la loi devra être considérée comme n'étant pas en état. Si cependant la décision du Reichstag confirmant l'adoption de la loi malgré l'opposition du Reichsrat, est votée à la majorité des deux tiers, cette fois les termes de l'alternative offerte au Président du Reich sont modifiés : il est tenu dans les trois mois, de promulguer la loi dans le texte issu des délibérations de l'Assemblée nationale, ou bien de provoquer une votation populaire, si à la majorité des deux tiers, l'Assemblée nationale s'est opposée au veto du Reichsrat.

Remarquons que l'opposition du Reichsrat, impuissante par elle-même à imposer le rejet d'une loi, provoque la décision, soit d'un organe supérieur au Reichsrat, c'est-à-dire *le peuple*, soit d'un organe autre que lui, *le Président du Reich*.

M. Carré de Malberg s'attache à démontrer (1) que le Reichsrat a encore une grande influence en Allemagne. Il est d'accord à cet égard, avec plusieurs auteurs allemands, qui se sont attachés à montrer que son rôle restait considérable (2). Triepel fait de l'Opposition du Reichsrat un pouvoir presque égal pratiquement à *un droit de Zustimmung*. Nawiascky a exalté le rôle du Reichsrat (3). Nous n'en croyons rien. Le Reichsrat n'a en mains ni l'administration ni surtout la législation. Il agit en sabot enrayeur (Hemmschuch) contre de nouvelles lois qui pourraient blesser les intérêts des Etats particuliers. Il est le gardien du statut juridique et des intérêts des « Pays ».

Koch, à la séance de l'Assemblée nationale du 5 juillet 1919 (4) parle à plusieurs reprises de « Consentement » (*Zustimmung*) du Reichsrat. Le compte rendu que nous avons consulté imprime même le mot en lettres grasses ; une telle affirmation est quelque chose de malaisé à comprendre. Il possède un droit d'*opposition suspensive*. La formule de promulgation des lois du Reich, votées depuis le 11 août 1919, est propre à dissimuler le véri-

1. Cf. *Bulletin de la Société de Législation comparée*, loc. cit., p. 324.

2. Cf. Triepel, *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, loc. cit., p. 311-312.

3. Cf. *Der Föderative Gedanke in der Reichsverfassung* dans *Politische Zeitfragen*, 1921, t. III, p. 141 et suivantes.

4. Cf. compte rendu sténographique, p. 1345.

table état de choses. Elle est tout entière dans la règle suivante : « Le Reichstag a voté la loi promulguée ci-après par la présente, avec le consentement du Reichsrat. » Cela induit en erreur. Car même si, comme on peut le supposer, le Reichsrat a déclaré qu'il consentait formellement, ce consentement ne signifie toujours néanmoins qu'une renonciation à l'emploi de son droit d'opposition. Le fait que l'assentiment (Zustimmung) est en général mentionné dans la formule de promulgation, n'a de sens que si cette promulgation se produit avant la fin du délai d'opposition. Le président du Reich doit s'être assuré en ce cas, s'il y a lieu d'attendre une opposition; il fait part lors de la promulgation, que le Reichsrat n'a pas mis un obstacle à la promulgation.

A un seul endroit, la constitution a donné au Reichsrat un droit d'« assentiment » quant aux décisions de lois du Reichstag. En vertu de l'article 85 alinéa 4, le Reichstag ne « peut » relever aucune dépense dans le projet du budget, ni en introduire de nouvelles, à moins que le Reichsrat n'y ait donné son « assentiment ». Le Reichstag ne peut rien relever, rien introduire sans assentiment. La décision du Reichstag sur les articles introduits ou les additions à faire à une partie du budget, n'acquiert donc aucune vigueur sans assentiment du Reichsrat. Mais le reste du budget n'en souffre pas pour autant : il peut être promulgué en forme de loi (1), à moins que le Reichsrat n'ait d'autres craintes, surtout sur les radiations que le Reichstag a opérées, auquel cas il peut exprimer ces craintes par une opposition contre le budget même. Il peut arriver alors, que deux procédures concourent en même temps.

Il est vrai qu'en vertu du paragraphe 5, l'assentiment du Reichsrat peut être « remplacé » (ersetzt) selon les règles admises sur la procédure d'opposition, et le refus du consentement a alors finalement la valeur d'une Opposition. Mais, dans la forme, la différence entre les deux cas est cependant assez importante (2).

Le Reichstag, lors de l'examen nouveau d'une « loi budgétaire », opéré à cause du défaut de consentement du Reichsrat

1. Giese, paraît-il, *op. cit.*, p. 248, est d'un avis différent.

2. Sur ce point, cf. Triepel, *loc. cit.*, p. 511.

sur quelques articles, n'a à se prononcer que sur ceux-ci, et jamais sur la loi entière. La majorité des deux tiers prévue dans l'article 74 § 3, n'est donc nécessaire que pour la partie de loi en question, mais non pas pour la loi entière.

Si l'importance pratique du droit d'Opposition se fait sentir quand le Reichsrat le fait valoir, elle apparaît aussi parce que l'Opposition acquiert par avance de l'influence sur le contenu d'un projet gouvernemental et que le gouvernement doit compter avec les oppositions éventuelles (1). La pression que le Reichsrat exerce sur le Reichstag s'accroît d'autant plus que sa majorité peut moins espérer devenir une majorité des deux tiers lors de la deuxième décision sur la loi, ou craigne que le chef du Pouvoir exécutif ne provoque un Referendum.

La forme d'une déclaration faite au gouvernement est prescrite pour l'introduction d'une Opposition (Comp. article 74, alinéas 1 et 2).

Cette déclaration doit avoir lieu dans le délai de deux semaines après le vote terminal du Reichstag sur la loi. Si le Reichsrat laisse passer ce délai, il est forclo. Il peut également, toujours, renoncer à son droit : soit expressément, soit en gardant le silence, par exemple en donnant son « consentement » à la loi dans les conditions que nous avons indiquées plus haut.

S'il y a, selon l'article 72, *déclaration d'urgence*, le Reichsrat doit également renoncer à son droit. Au plus tard dans un délai de deux autres semaines, des raisons explicatives doivent être introduites par la même voie. Ces raisons apportées à l'appui des textes, sont d'autant plus nécessaires que *l'opposition ne concerne quelquefois que quelques articles de la loi* : et que le gouvernement du Reich et le Reichstag doivent bien se rendre compte en effet de l'étendue des « divergences d'opinion » entre les deux Chambres, étant donné que la procédure dont nous nous entretenons, tend précisément à faire tomber ces di-

1. Pour étudier un exemple intéressant de la crainte que peut inspirer une opposition du Reichsrat, à la Chambre populaire, voir la déclaration du délégué prussien au Reichsrat, lors de la discussion de la loi du Reich sur l'administration des Finances. Séance de l'Assemblée nationale du 19 août 1919. Compte rendu, st. p. 2630.

vergences d'opinions. Une opposition non motivée ou trop tard expliquée, ne doit pas être prise en considération.

L'opposition peut être dirigée contre toute loi, quel que soit son contenu et contre tout ce qui est voté dans la forme d'une loi : par conséquent, contre une déclaration de guerre ou la conclusion de la paix, contre les projets de budget et les lois d'Impôts et de traitements, la prescription de l'article 73 alinéa 4, suivant laquelle seule le Président du Reich peut prendre l'Initiative d'un referendum, les mettant seulement hors portée du referendum prévu par l'article 73, mais non pas du referendum devenu nécessaire à la suite d'une Opposition faite dans les termes de l'article 74. Peu importe pour l'opposition, quel est celui qui a pris l'initiative de la loi contre laquelle elle est dirigée, si c'est le Reichstag, si c'est le gouvernement, si c'est le Conseil économique d'Empire, si c'est le peuple (1).

Le Reichsrat peut également faire une opposition contre des lois qui ont été votées sur sa propre initiative. Il se peut, en effet, que ses propres projets aient subi au Reichstag, des modifications sensibles, que lui-même n'approuve pas. Rien plus ! Même si le Reichstag vote sans y apporter de changement, un projet provenant de l'initiative du Reichsrat, ou un projet gouvernemental approuvé par ce Reichsrat, l'opposition peut être faite également. Cela n'arrivera pas souvent. Mais on peut toujours imaginer que le Reichsrat se ravise, abandonne une fois son point de vue original, à la suite d'un changement de situation politique, ou par suite d'un regroupement des partis dans son sein. En tous cas il n'est pas lié par sa décision antérieure.

Quelles conséquences produit l'Opposition ? La loi qui en a fait l'objet, retourne au Reichstag pour y être l'objet d'une discussion nouvelle (article 74, § 3). Dans quelle forme le Reichstag procède-t-il à la nouvelle discussion ? C'est son affaire.

1. La phrase terminale du paragraphe 3, article 73, prescrit un appel au peuple pour le cas où une Initiative a été acceptée sans modifications, au Reichstag. Mais uniquement dans ce cas ; et non pas un appel au peuple provoqué par une Opposition, d'après les dispositions de l'article 74 (K. Saenger, *die Verfassung des deutschen Reichs*, 1920, p. 100 et 103, est d'un avis opposé).

Il va de soi que la discussion devra se borner régulièrement à l'« objet du litige ». Le vote ne doit pas s'en tenir aux alinéas critiqués ou additions demandées par le Reichsrat. Il doit concerner, selon la lettre même du texte de la Constitution, la loi entière, dans la forme qu'elle a reçue dans la discussion nouvelle. Le délai dans lequel le vote final nouveau du Reichstag doit avoir lieu, n'est pas prévu. En règle générale, le Reichstag fera vite pour régler la question. Mais il est tout de même possible que la fin de la législature ou la dissolution du Reichstag fasse échouer ses prévisions. Surtout pour des lois votées dans la dernière séance d'une législature, cela peut arriver facilement, aussi bien que s'il y avait purement retard volontaire. Alors la loi n'aboutit pas car il est impossible que le Reichstag nouvellement élu, s'entremette dans une procédure d'Opposition demeurée incomplète, et qu'il approuve ou rejette les décisions de lois de son prédécesseur.

Dans un tel cas, l'opposition du Reichsrat qui ne doit être, selon la constitution, que suspensive, sera bien une opposition absolue, ainsi que dans le cas où le Reichsrat émettra une Opposition après la fin de la législature, dans le délai de deux semaines contre une loi votée par le Reichstag peu de temps avant la fin de cette législature. Il n'y a pas de doute : le Reichsrat possède ce droit, si on voulait en décider autrement, le Reichstag aurait entre les mains le moyen de rendre illusoire le droit de vote du Reichsrat, en ajournant l'expédition de tous les projets de loi de la législature, à la fin de celle-ci. Dans tout cela, il faut seulement remarquer que l'opposition du Reichsrat ne nuit en rien au droit du président du Reich, d'introduire en vertu de l'article 73, § 1^{er}, un Referendum sur la loi attaquée. Le président peut empêcher, en faisant appel au peuple, que l'opposition du Reichsrat ne se change en opposition absolue, à la fin de la législature. S'il ne s'agit pas d'une affaire urgente et importante, le président du Reich n'en appellera pas au peuple, il se bornera à faire présenter à nouveau la loi avortée, au Reichstag nouvellement élu.

Le résultat de l'opposition peut du reste être différent. Il est possible que Reichsrat et Reichstag se mettent d'accord, ou que le Reichstag cède et accepte par exemple les changements, radia-

tions ou compléments proposés par le Reichsrat. Alors la loi est en état. Une deuxième opposition du Reichsrat ne peut plus intervenir, car elle s'attaquerait à la même loi, et non pas à une autre. Si le Reichstag rejette en bloc la loi, lors de son deuxième vote, cette loi est définitivement écartée. En ce qui concerne les lois budgétaires, si jamais cela se produisait, cette éventualité serait déplorable au plus haut point : il est vrai qu'on essaiera toujours de nouer un accord sur d'autres bases : car le Reichsrat n'a aucun intérêt, même s'il rejette le budget en bloc, à ce que la loi budgétaire n'aboutisse pas ; une telle intention de sa part serait tout au plus possible pour de petits budgets complémentaires. Il est d'ailleurs obligé, d'après les termes de la Constitution, de prononcer pour la forme son opposition contre le budget tout entier, même s'il ne désire obtenir que des suppressions ou des additions au projet. Dans l'hypothèse du rejet du Reichsrat, si le Reichstag, mis en fureur par l'attitude de l'autre Chambre, rejetait le budget tout entier, il n'y aurait guère entre les deux chambres qu'un accord apparent, qui serait justement en réalité l'indice d'un grave conflit, qui ne se laisserait pas résoudre par les moyens offerts par la procédure d'opposition.

L'accord entre le Reichsrat et le Reichstag peut enfin survenir si le Reichsrat retire son opposition. Ce retrait ne lui est pas interdit ; il pourra même se produire encore après vote du Reichstag contraire à l'Opposition. Le président du Reich garde les droits qui découlent de l'article 73, alinéa 1^{er}, de soumettre la Loi, telle qu'elle est rédigée, au referendum. Et il est même possible qu'en vertu de l'article 72, 73 alinéa 2, il soit procédé sur la loi à un referendum facultatif.

Si Reichsrat et Reichstag ne se mettent pas d'accord et si le Reichstag vote à nouveau la loi à laquelle il est fait opposition ? ou s'il procède bien à des modifications de la loi, mais à d'autres que celles que le Reichsrat a demandé ? dans ce cas, la Constitution laisse au président du Reich le soin de trancher la question. Il ne peut pas prendre parti pour le Reichstag en promulguant la loi sans autre forme de procès ; cela lui est interdit. Mais il possède le droit d'introduire un Referendum sur l'objet du litige, c'est-à-dire, suivant le cas, sur la loi entière ou sur les dispositions litigieuses de cette loi. Pour cela, il y a un

délai de trois mois, compté à partir du jour du vote définitif du Reichstag. Si c'est une partie seulement d'une loi qui constitue l'objet du litige, le vote populaire a lieu dans cette hypothèse sur des parties du projet de Loi. Mais il ne peut même pas servir à introduire de nouvelles modifications à la loi.

Le président peut en appeler au peuple. Il n'y est pas forcé. Il peut aussi combler les désirs du Reichsrat, et faire échouer le projet. En laissant passer le délai de trois mois sans faire procéder au referendum, la loi tout entière est considérée comme n'étant pas en état, même si le différend entre le Reichsrat et le Reichstag, ne concerne qu'une partie de cette loi (2). Il est probable que le président du Reich ne prendra jamais pareille décision. Ou alors il ne le fera que dans les cas où le gouvernement n'est pas d'avis qu'on mette en mouvement le grand appareil du referendum. Si l'objet du litige a une grande importance politique, le gouvernement du Reich responsable devant le Reichstag, obligera sans doute le président à faire confirmer le vote du Parlement par l'appel au peuple, — à moins que le président du Reich ne veuille changer son cabinet ministériel. Et pour la loi de Budget, il ordonnera en tous cas de lui-même le referendum, parce qu'il ne peut pas faire avorter le projet, en témoignant d'une parfaite indifférence vis-à-vis du litige entre Reichsrat et Reichstag.

Triepel (3) envisage une situation singulière, qui peut résulter d'une telle liberté de décision du président, si l'opposition du Reichsrat s'élève contre une loi que le Reichstag a adoptée à la suite d'une Initiative populaire. Supposons que le Reichsrat ait émis une opposition contre la décision du Reichstag, et que le président du Reich n'ait pas ordonné le referendum : la

1. Cf. Poetzsch, *Handausgabe*, p. 87.

2. En ce sens, Triepel, *op. cit.*, p. 519. D'après Poetzsch, p. 87, le président du Reich doit pouvoir aussi laisser échouer la loi, en annonçant avant l'expiration du délai de trois mois, qu'il renonce à provoquer le vote populaire. Triepel, p. 519, croit que cette pratique n'est pas bonne à soutenir. Mais ce peut être une nécessité pratique que le président fasse connaître, avant l'expiration du délai, sa résolution, qui ne serait pas à publier. Seulement, ce ne serait pas un désistement auquel il serait lié.

3. Triepel, *op. cit.*, p. 521.

demande populaire aura avorté, la décision populaire n'étant obligatoire que dans le cas où le Reichstag décline la demande populaire ou la vote en la modifiant (article 73, § 3). Il en résulte que le Reichstag peut faire tomber une demande populaire qu'il n'approuve pas, quand il sait qu'elle possède également l'hostilité du Reichsrat et du président : il le fait même plus sûrement *s'il accepte* la demande ! Car alors il y aura opposition, le Reichstag restera sur son vote avec une majorité simple, le Président du Reich n'introduira pas le referendum qu'il est libre ou non de provoquer, et la demande populaire ne reviendra pas devant le peuple aux fins de vote (1). Il est vrai que pour mener à bien cette procédure, il faut que la majorité du Reichstag, hostile à la demande, emploie la ruse, qu'il y ait une forte discipline des partis lors du vote, et la coopération assurée de la majorité du Reichsrat et du président du Reich.

Encore, la minorité, une fois revenue de sa surprise, peut-elle, selon l'article 72, introduire malgré tout un referendum : referendum qui ne tendrait pas en ce cas assez singulier ! à faire écarter une loi votée par le Reichstag grâce à sa majorité, mais à la faire approuver par vote populaire.

Les droits du président du Reich, placé en face de l'opposition du Reichsrat, changent du tout au tout si le deuxième vote du Reichstag se produit avec une énergie particulière, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers. En ce cas, le président ne doit pas faire avorter la loi. Il doit, ou bien la promulguer dans la forme votée par le Reichstag dans le délai de trois mois, ou bien provoquer un referendum dans ce même délai. En règle générale, il promulguera la loi. Car, à la différence du cas précédent, en appeler au peuple serait prendre parti pour le Reichsrat. Ce serait affronter la colère du Reichstag qui a manifesté sa volonté à la majorité des deux tiers : le président du Reich

1. Le *Verwaerts* du 9 novembre 1919, no 574, a indiqué cette suite déconcertante de la disposition de l'article 74 al. 3, phrase 2. Il croit qu'il y a ici une « lacune dans la constitution », qui doit aussitôt que possible être comblée ; on doit obliger le président du Reich à avoir recours en de tels cas au vote populaire, afin que le peuple exerce réellement ses droits. Mais en règle générale, l'initiative populaire qui déplaira au Reichstag, sera repoussée par lui, et on en viendra au referendum,

ne s'y décidera que tout à fait exceptionnellement. Il est vrai que, dans certaines circonstances, il peut être forcé par la minorité du Reichstag à provoquer un referendum. Car il n'est pas impossible que le tiers du Reichstag se décide dans le délai de deux mois, à introduire la demande d'ajournement de la promulgation (article 72) ; il pourrait réussir aussi à réunir le vingtième des électeurs pour une demande de referendum (article 73, alinéa 2) (1).

Ce qui décide du sort de la loi, c'est le vote du Reichstag au second scrutin ; il peut voter à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers. Opposition et second vote concernent toujours la loi tout entière. Comme la réunion de la majorité des deux tiers est provoquée par le fait de l'opposition du Reichsrat, il importe peu que le nombre de voix réuni auparavant sur une partie des articles de la loi, n'ait pas été une majorité des deux tiers du Reichstag.

En adoptant la loi totale avec une majorité des deux tiers lors de la seconde délibération du Reichsrat, le Reichstag se prononce avec la même majorité des deux tiers également sur les articles qu'il n'avait voté qu'à la majorité simple.

Quand une loi est tombée à la suite de l'opposition du Reichsrat, soit parce que Reichsrat et Reichstag se sont entendus pour l'écarter, soit parce que le président n'a pas ordonné le referendum ou parce que le vote populaire s'est déclaré contre la loi, se pose la question de savoir si le gouvernement ou un autre organe qui possède le droit d'initiative, peut rapporter de nouveau la loi qui a échoué. Cette question a été entamée par le Dr Ablass à la 17^e séance du comité de la Constitution du 28 mars 1919 ; elle n'a pas été dotée d'une réponse précise (2).

La question à trancher est de savoir si et quand un projet de loi repoussé par le Reichstag, pourra être pour la seconde fois,

1. Car l'article 72 et l'article 73 § 2, se rapportent à toutes les résolutions de lois du Reichstag, même à celles qui ont été faites dans une procédure d'opposition. Le tiers du Reichstag peut d'autant plus facilement s'entendre pour introduire la demande d'ajournement, que la majorité des deux tiers, qui a fait la loi, n'a pas besoin d'être la majorité des deux tiers du Reichstag tout entier.

2. Cf. *Bericht und Protokolle des 8ten Ausschusses*, p. 4.

présenté devant lui. La Constitution garde le silence à ce sujet (1). On est contraint d'en conclure qu'elle n'a pas voulu limiter le droit d'initiative. Et ainsi rien ne s'oppose à ce que dans la même session on dépose au Reichstag un projet de loi qui a échoué pour une raison quelconque.

Nous en arrivons à la deuxième hypothèse prévue plus haut, d'appel au peuple. Nous serons brefs.

Le droit doit appartenir à la minorité du Reichstag de prendre des mesures contre la majorité, en faisant appel au peuple ; le referendum sera donc un moyen de garantie au profit de la minorité. Avec cette différence que la minorité du Reichstag ne peut introduire directement le referendum, mais uniquement quand elle arrive à décider un pourcentage des électeurs à introduire une demande de referendum. S'il n'y avait aucun pourcentage établi, un petit nombre d'oisifs viendrait seuls sur la place publique, refuser au nom du peuple leur agrément aux lois les plus nécessaires et les plus bienfaisantes.

D'après la Constitution (comp. articles 72 et 73, al. 2), *le vingtième des citoyens électeurs du Reich peut faire la demande d'un referendum* (beantragen) *sur une loi votée par le Reichstag*. Le président du Reich doit alors introduire le referendum. Il est vrai que la demande suppose une proposition préalable émanant du Reichstag. Il faut que le tiers du Reichstag, — on veut dire évidemment « au moins » le tiers du nombre réel des membres du Reichstag, — ait fait part de son désir que la promulgation de la loi, qui devait avoir lieu selon l'article 70, dans le délai d'un mois, soit ajournée de deux mois. Selon le texte de l'article 72, ce délai de deux mois partirait du jour du scrutin final du Reichstag ; ce ne seraient donc pas deux mois, ajoutés au délai d'un mois dont parle l'article 70. Pourtant il faut comprendre la prescription ainsi : « le délai de l'article 70 devra être prolongé de deux mois » (2). Nous ne

1. Consulter sur le droit précédent : Perels, *Das autonome Reichs-tagsrecht*, p. 46 et Dambitsch, *Die Verfassung des deutschen Reichs*, p. 173, et la déclaration de Bismarck, rapportée à cet endroit.

2. Cf. Zöphel, *Die Verfassung des deutschen Reichs*, Berlin 1920, p. 91. Et Preuss, séance de l'Assemblée nationale du 7 juillet 1919. *Sten. Berichte*, p. 1335. En sens contraire : Poetzsch, *Handausgabe*, p. 89.

comprenons pas du tout pour quelles raisons. Est-ce parce que dans les cas de l'article 74 alinéa 3, le délai pour introduire le referendum est fixé à trois mois ? Les auteurs concluent alors par analogie ? Un tel raisonnement ne satisfait la pensée, que lorsqu'on peut atteindre grâce à lui, ce qui est inaccessible. Il n'est pas nécessaire d'y avoir recours quand les textes sont formels.

Le Droit d'Initiative référendaire du peuple, que nous avons étudié, est subordonné à *la réalisation d'une condition négative*. Il faut *qu'aucune clause d'urgence n'ait été votée* par le Reichstag et le Reichsrat agissant conjointement, ou que le Président d'Empire n'ait pas donné suite à ce vote. L'influence du Parlement dans l'œuvre législative en est augmentée d'autant ! Car, si le président reste libre, après la demande de sursis, comme nous le verrons plus loin, de ne pas promulguer la loi, au cas où il adopte cette première solution, le peuple ne peut faire échec à la volonté concordante du Président d'Etat, du Reichstag et du Reichsrat que par la voie d'une Initiative opposée à leur décision.

Keil proposa, à la vingt-sixième séance du 9 avril 1919 à la huitième commission de la Constitution, le Referendum facultatif tel que nous l'avons défini. Il déclare n'en vouloir excepter que le budget et les lois déclarées « urgentes » par le Reichstag. Il déclare ne pas proposer, comme on l'avait fait pour l'Etat de Bade, qu'on admît la déclaration d'urgence seulement pour certaines espèces de lois bien déterminées, car « il serait difficile de désigner d'avance exactement quelles sont les lois pour lesquelles la déclaration d'urgence se révélerait nécessaire.

Le Dr Preuss déclara que, malgré les appréhensions du député Gröber, la clause d'urgence lui semblait indispensable ; « car vous ne pouvez tout de même pas vouloir ajourner toutes les lois jusqu'à ce que la possibilité d'un Referendum existe. Considérez par exemple, les lois que l'Assemblée nationale a faites jusqu'ici ; je n'en sais pas une seule parmi elles, qui pourrait souffrir un ajournement de deux mois ou davantage. Vous seriez alors obligés, non seulement de donner au gouvernement le droit de faire des lois d'exception,

mais de lui donner sur une plus grande échelle un droit de faire des décrets spéciaux pour tous ces cas urgents — dont nous n'avons pas l'idée à présent — parce qu'il sera presque impossible d'attendre que le délai nécessaire pour introduire un referendum soit passé... Il est même déjà dangereux de lier l'acceptation de l'urgence à l'obtention d'une majorité des deux tiers, parce qu'il en résulte déjà que des lois qui doivent être promulguées immédiatement, ne sont possibles que si elles sont appuyées par la majorité des deux tiers. »

Katzenstein fit observer qu'on ne peut attendre de la loyauté de la minorité que, même si une loi n'a été acceptée qu'à la majorité simple, cette minorité ne fasse pas emploi de son veto contre la déclaration d'urgence, si l'objet est réellement de nature urgente, et s'il n'y a que le mode d'exécution qu'elle n'approuve pas. Le nombre des décisions du Reichstag qui restent susceptibles de referendum, en est grandement diminué. Et la minorité ne courrait les risques d'un referendum, que si réellement des chances de succès lui souriaient; ce qui serait excellent, car chaque referendum amène de grandes fatigues et et de grands frais. D'après l'article 72, phrase 2, le président du Reich « peut », malgré la demande faite par une minorité du Reichstag d'ajourner la publication, promulguer la loi si Reichsrat et Reichstag déclarent la loi urgente. Il n'est pas contraint de le faire : malgré la déclaration d'urgence, il peut par conséquent en appeler au peuple (article 73, alinéa 1^{er}) ou bien laisser s'introduire un referendum proposé par une initiative populaire, et attendre son résultat.

De l'article 73 alinéa 4, il ressort que *l'on ne peut, ni faire ajourner les lois financières par une proposition de referendum, ni les exposer aux hasards d'un vote populaire* inspiré par des considérations démagogiques. L'article 72 ne s'applique ni au projet de budget, ni aux lois d'Impôts et ordonnances de traitements, qui font partie de l'ensemble du système fiscal d'un pays.

On a craint qu'en matière financière les électeurs ne fussent trop tentés de faire passer leurs intérêts propres avant *l'intérêt général*, et qu'un vote du peuple, contraire à telle ou telle disposition fiscale, n'amenât la destruction de tout un plan

général d'Impôts, élaboré souvent à grand peine, ou résultant d'un compromis péniblement obtenu, entre les tendances les plus diverses.

A la vingt-sixième séance du huitième comité de la Constitution, le 9 avril à Weimar, le conseiller privé du gouvernement, Saemisch, ministre des finances du Reich, avait prétendu qu'il serait extrêmement dangereux de soumettre les lois fiscales à un referendum (1). « Des lois fiscales sont élaborées en règle générale en tant que faisant partie d'une transaction (Kompromiss) intervenue sur un certain nombre de lois fiscales. Le referendum donnerait la possibilité d'enlever une partie de la transaction et de détruire ainsi l'édifice tout entier. Or, cela n'a pas seulement une signification formelle, mais aussi une signification matérielle. La cohésion des différentes lois fiscales est si étroite que l'effet du projet d'impôts tout entier est détruit, si on l'ampute de quelques lois particulières. » Il invitait ses collègues à suivre les procédés de la Constitution württembergoise et à exclure du referendum les lois d'Impôts et les lois sur les traitements des fonctionnaires : « Celui qui a collaboré à faire une législation des traitements, concevra de l'effroi, en voyant la possibilité que cette loi qui, à la suite de longues négociations opérées dans la plupart des cas au sein du cercle restreint d'une commission, où les suites de la fixation des traitements, lourdes de conséquences, sont pesées et confrontées avec soin pour les différentes catégories de fonctionnaires, qu'une telle loi, dis-je puisse y être alors soumise, par lequel le peuple prendrait les intérêts d'une classe déterminée de fonctionnaires et instituerait à son idée des traitements injustifiés... » Keil n'était pas du même avis que Saemisch ou que Gröber : « On ne devrait pas excepter les lois de contributions du referendum, bien que cette exception puisse se recommander à certains égards. Car ce sont justement les lois d'Impôts qui jouent le plus grand rôle dans la vie d'une démocratie. »

L'opinion de Keil ne l'emporta pas, puisque l'article 73, alinéa 4 de la Constitution, déclare que le président du Reich seul peut provoquer une consultation populaire sur le budget (comp.

1. Cf. *Bericht und Protokolle des achten Ausschusses*, p. 312.

article 85), sur les lois d'impôts (comp. art. 8) et sur les lois relatives aux traitements des fonctionnaires (comp. article 129). En ces matières financières, le président donne donc la suite qu'il croit convenable aux demandes de referendum formulées par le vingtième des électeurs, comme il est dit plus haut. Il les laisse dormir si bon lui semble (1). Le dixième des électeurs du Reich ne peut non plus l'obliger à soumettre au referendum une loi introduite par l'Initiative populaire, et acceptée sans changement par le Reichstag. Le vote sur de telles lois pourrait provoquer des troubles et des agitations dans certaines classes de la population. Le budget exige d'autre part, un établissement rapide. Et on peut trop facilement obtenir, l'expérience le prouve, des majorités populaires hostiles aux impôts nécessaires et aux relèvements des traitements des fonctionnaires. Au reste, l'expression de « Haushaltsplan », employée dans l'article 73, ne s'applique pas seulement aux lois principales sur le budget, mais aussi aux « budgets supplémentaires. » Par contre l'extension des exceptions de l'article 73 à d'autres lois de contenu financier, est impossible. Les lois d'emprunts et de garantie, dont il est parlé à l'article 87, sont par conséquent soumises au referendum dans les conditions ordinaires déterminées par les textes. Le Reichsrat n'a pas le droit d'opposition contre les lois financières. Mais l'article 85, alinéas 4 et 5, lui confère dans ce domaine, une situation privilégiée, qui entraîne pour lui des conséquences analogues (2). Aucun projet de budget présenté par le gouvernement ne peut en effet être modifié par le Reichstag dans le sens d'une augmentation de dépenses proposée, ou de l'introduction de nouvelles dépenses, qu'avec son approbation.

Il est intéressant de savoir que, pour que les dépenses autres que celles prévues par le Gouvernement, soient inscrites au budget du Reich, l'accord conjoint du Reichstag et du Reichsrat est nécessaire. Même dans ce cas, le président conserve la faculté d'user de son droit d'initiative référendaire et d'obtenir peut-être du peuple gain de cause devant lui. Adoptée pour neutraliser les effets de la surenchère électorale des partis et

1. Cf. Giese, *op. cit.*, p. 228, note 20 sous l'article 73.

2. Cf. plus haut, l'étude du droit d'opposition du Reichsrat.

éviter le gaspillage des deniers publics, cette procédure spéciale en matière financière, en arrive à restreindre à la fois les droits du Parlement, dont les pouvoirs d'amendement sont alors considérablement diminués, et ceux du peuple lui-même, dont la possibilité d'intervention est rendue plus difficile.

S'il est vrai qu'une consultation populaire ne peut avoir aucun sens si le peuple n'a pas le privilège de dernière décision sur une résolution prise par le Reichstag, contraire au projet de loi présenté par le peuple, *on doit exclure l'initiative populaire en ce qui concerne les lois financières*. Les mêmes raisons pour lesquelles on veut exclure ces lois du referendum facultatif, militent en effet contre la possibilité d'une consultation populaire. Si on voulait en décider autrement, on arriverait à un résultat singulier : il serait interdit au peuple d'empêcher par une demande de referendum le vote d'un budget ou d'une loi d'Impôts ou sur les traitements, tandis qu'il serait libre de provoquer par consultation populaire, l'abrogation d'une loi de cette espèce ! L'historique de l'article 73 montre que cette opinion est juste : nous savons que les dispositions sur le referendum et l'Initiative populaire proviennent des propositions qui ont été déposées en partie par les Socialistes majoritaires, et en partie par le parti démocrate. La proposition Keil et Cie traitait en 4 articles des cas particuliers du vote populaire. Dans le quatrième article il était traité de vote populaire intervenant sur Initiative populaire. Il devait être exigé dans chaque cas de Volksbegehren, et la loi demandée seulement être soumise à la « délibération » du Reichstag avant le vote. Un cinquième article suivait : « Sur le projet de budget, aucun vote populaire ne peut avoir lieu. »

La proposition Ablass et Cie disait dans son paragraphe 3 :

« Le vote populaire devra aussi se produire quand le dixième des votants fait une demande de déposition d'un projet de Loi. Le vote populaire a lieu quand le projet de loi demandé a été discuté au Reichstag. » Le paragraphe 4 continue : « Sur le projet de budget, ces dispositions là (par conséquent le paragraphe 3 tout entier) ne trouvent pas leur emploi ».

Dans tous les pays qui connaissent la participation du peuple à la législation, celle-ci est exigée pour les modifications à

apporter à la Constitution. Il a été décidé à Weimar que cinq années après l'entrée en vigueur de la Constitution, toute modification de cette Constitution devrait avoir besoin d'une confirmation par un vote populaire. Les conditions dans lesquelles le Referendum a lieu diffèrent suivant qu'il s'agit de Lois constitutionnelles ou de Lois ordinaires (article 76).

Jefferson a écrit jadis : « La terre appartient toujours à la génération qui vit. Chaque Constitution et chaque loi a naturellement perdu son privilège quand elle a trente-quatre ans. » De fait, les Constitutions de l'Amérique du Nord ne durent guère plus de trente ans, et les Cantons suisses modifient leur constitution fédérale chaque trente ans ; 1789, 1815, 1848, 1874.

D'autre part, *il ne fait pas de doute que certaines des dispositions de la Constitution de Weimar soient provisoires* ; rédigées un peu rapidement, elles sont entachées de beaucoup de lacunes. Il faut s'attendre à ce que de nombreuses modifications soient apportées dans l'avenir, à son texte. Les circonstances politiques et économiques exigeront un jour des changements. Des problèmes nouveaux seront posés, qui ne seront pas sans influence sur la Constitution : l'armée se développera, le système scolaire se transformera. Les territoires mêmes des Pays et leurs frontières subiront des modifications.

D'ailleurs, il peut survenir des événements réclamant la modification de la Constitution, à propos desquels la majorité requise au sein du Reichstag sera facile à obtenir. Le peuple pourra alors être consulté. L'objection qu'il serait incapable de juger les lois constitutionnelles, les plus importantes de toutes, ne méritait pas qu'on s'y arrêtât, puisqu'aussi bien on tenait le peuple capable de voter les lois. Et puis une modification constitutionnelle ou un texte constitutionnel agréé dans une votation populaire, a nécessairement beaucoup plus de force et de durée. En Suisse, l'Initiative législative est, certes, la plus répandue. Mais dans certains cantons, le peuple peut, par voie d'Initiative, aller jusqu'à prononcer la destitution du Conseil d'Etat. Puis, toutes les Constitutions doivent être révisées quand une majorité le demande dans les cantons, et 50.000 électeurs de la Confédération : c'est là l'Initiative constitutionnelle.

Preuss, à la vingt-sixième séance du comité de la Constitution,

le 9 avril 1919, déclarait qu'il considérait comme impossible « la prescription concernant les modifications constitutionnelles. Lier un referendum sur l'acceptation d'un changement de la Constitution à une majorité des deux tiers des votants me semble absolument impossible ». « Je ne crois pas qu'il soit possible de réunir parmi 40 à 50 millions de votants, les deux tiers des voix, surtout en Allemagne, où les grandes formations politiques cohérentes, sont si difficiles à réaliser !... »

« L'œuvre que nous faisons ici, il faut bien l'espérer, n'est tout de même pas une œuvre faite pour l'éternité ». Et entre les projets alors soumis aux délibérations de la Commission de la Constitution, qui se distinguaient par la plus ou moins grande extension qu'ils donnaient au referendum, Preuss donnait la préférence au projet des Dr Ablas et Haussmann, plutôt qu'au projet Keil.

A la même vingt-sixième séance du 9 avril, Cohn se déclarait partisan de lier la dissolution du Reichstag au referendum visant un changement de constitution. Si le peuple se prononce pour une révision de la constitution, il serait tout à fait dangereux d'abandonner cette révision aux soins du Reichstag. Tous les Etats qui ont introduit le referendum, ont établi la règle que la demande d'un changement de constitution doit être suivie d'une dissolution du Parlement, puis de la réunion d'une Constituante.

Quand l'initiative d'un amendement à la Constitution est venue du peuple (article 73, alinéa 3), l'article 76, alinéa 1^{er}, dernière phrase, ne se contente pas de la majorité requise pour le cas de referendum portant sur une loi ordinaire, pas même de la majorité qualifiée prescrite par l'article 75 : il exige l'adoption par la majorité des citoyens électeurs, c'est-à-dire en Allemagne, plus de 15.000.000 de voix probablement, le nombre des électeurs dépassant en Allemagne 30 millions. Pareille majorité ne s'impose pas, lorsque le Referendum est provoqué, non sur une réforme que le peuple vote malgré ses représentants, mais sur un changement constitutionnel qu'ils ont eux-mêmes adopté et qu'on demande au peuple d'anéantir. Le Volksentscheid se trouve alors acquis contre le changement, quand même la moitié plus un des électeurs inscrits n'aurait pas rejeté

la loi, pourvu que cette moitié plus un ait pris part au vote.

La décision du peuple qui départage le Reichstag et le Reichsrat, s'applique aussi bien aux Lois constitutionnelles qu'aux lois simples ; le texte ne distingue pas (1) Ces lois peuvent, après que le Reichstag les a votées, être, dans le mois, soumises aux citoyens par le président, dont la désapprobation prend alors la forme d'un appel fait au peuple (article 73, alinéa 1^{er}).

En étendant à ces modifications l'application de la voie législative ordinaire (article 76), la Constitution de Weimar a admis, en principe, la *possibilité de remaniements constitutionnels s'opérant sans le consentement du Reichsrat*, et même contre sa volonté (2). La Constitution du Reich peut être modifiée sans l'acceptation des « Pays ». Cependant, quand une modification a été votée par le Reichstag et que le Reichsrat a élevé contre elle une opposition, si le Reichstag ne veut pas s'incliner et maintient sa décision première ou la modifie, à la majorité des deux tiers, d'une manière qui n'est pas entièrement conforme aux exigences du Reichsrat, celui-ci peut demander le Referendum dans le délai de deux semaines, et le Président du Reich *doit* l'ordonner obligatoirement. Le comité de la Constitution avait même exprimé cette proposition d'une façon encore plus claire : « Le Président » avait-il dit, « est obligé dans cette hypothèse, de provoquer un Referendum si le Reichsrat le demande ».

Nous arrêtons ici les explications que nous nous étions proposé de donner sur les Institutions de gouvernement direct dans la Constitution de Weimar, en ce qui concerne le pouvoir législatif.

L'article 18, phrases 4 à 6, de la Constitution, traite bien aussi du vote populaire. Il concerne le cas de *modifications territoriales d'un « Pays »*. A cause des dispositions de l'article 167, le texte de cet article n'entra en vigueur que deux années après la promulgation de la Constitution de Weimar.

1. Cf. Giese, *op. cit.*, note 1, sous l'article 78, p. 226.

2. Cf. article de M. Carré de Malberg dans *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1924, p. 312 et suiv.

La loi du 8 juillet 1922 (1) fixa par la suite l'ensemble des règles du *plébiscite* qui précède la modification du territoire d'un Pays. Cette procédure se rapproche beaucoup de celle du *Referendum*. Nous ne la rapporterons cependant pas ici. Car tous les auteurs de commentaires allemands de la Constitution, font bien remarquer que, dans le cas de l'article 18, il ne s'agit nullement de participation du peuple au gouvernement du Pays, mais d'un *simple Referendum de droit international* (Cf. *Droit International et Droit interne* de H. Triepel, traduit par M. René Brunet, 1920, principalement p. 374 et suiv.).

SECTION III

La situation du Pouvoir exécutif.

La section III de notre chapitre sera consacrée à l'étude de la *situation* actuelle du pouvoir exécutif en Allemagne, à son rôle dans le gouvernement, à ses *rapports avec les Chambres*.

L'Assemblée nationale avait en mains l'élection du Président, et le souci de porter au poste suprême un représentant, mais non une personnalité du parti dominant, qui paraisse autant que possible, apte à jouer le rôle d'un homme de paille ; elle aurait voulu par contre instituer premier ministre, un politicien, homme de volonté, qui cherchât à faire adopter par sa ténacité sa politique personnelle. Dans la nomination des ministres, il n'y avait pas la plus petite trace de l'influence présidentielle à remarquer, mais les fonctions furent partagées purement d'après les vues des partis.

Les projets élaborés à Weimar prévoyaient, soit la déposition du président par le Reichstag, soit la possibilité pour le Reichstag de mettre le président en accusation, le chancelier ou un ministre également, devant une Cour de justice d'Etat, ou en attendant, devant un Sénat de 7 membres, que le Tribunal d'Empire devait constituer dans son sein.

Le Projet n° 1 avait fait déjà du Président un contrepoids à opposer à la Chambre populaire. Il donnait compétence au Pré-

1. Commentée par M. Chavegrin dans l'*Annuaire de législation étrangère de 1922*.

sident pour dissoudre le Reichstag et provoquer une nouvelle élection populaire (§ 40). Ce président ne serait-il pas ainsi affranchi de la tutelle des partis politiques, et apte à appeler au pouvoir un nouveau Reichstag, qui accepterait la formation d'un cabinet dévoué au Président ? Cette garantie d'indépendance présidentielle était cependant uniquement apparente. Car le paragraphe 65 prévoyait que le Président du Reich aurait besoin du contreseing ministériel, du contreseing du Président du conseil des ministres par exemple : par conséquent la manœuvre de tout à l'heure ne pouvait réussir que si le Président du Conseil des ministres donnait son assentiment à la décision prise par le Président du Reich. Or, le Président du Conseil des ministres est responsable devant le Reichstag.

Le projet du gouvernement n° 2 avait, dans toutes ces questions, adopté le même point de vue. En fort contraste avec l'attitude critique qu'il avait prise dans la question de la structure des associations d'Etats, à l'encontre du projet Preuss, il y avait dans l'organisation des pouvoirs — du moins au gouvernement, — pleine identité des deux projets. On reparle partout de *l'indépendance du Président du Reich*. Il y a ainsi un domaine sur lequel Notverfassung, premier et deuxième projets du gouvernement, concordent absolument.

Parmi ceux qui repoussèrent, aux délibérations de Weimar, les idées de l'extrême-gauche, et qui voulurent un chef d'Etat, plusieurs hésitaient à lui conférer le titre trop peu germanique de « Président ». On craignait ce nom-là, imitant par trop la France. L'on chercha longtemps des synonymes, et il fallut l'intervention de Preuss pour couper court à des dissertations linguistiques, qui menaçaient de devenir interminables.

Le Dr Ablass, à la vingt-deuxième séance du huitième comité, le 4 avril 1919, dont nous avons parlé plus haut, fit remarquer que le mot « Président » était un mot d'importation étrangère. Il se demande si la langue allemande possède un mot qui puisse résumer la situation occupée par le Président du Reich, d'après les termes de la nouvelle Constitution. Il croit que le mot *Reichsverweser* pourrait être assez justement employé (1) et

1. Verweser, Verwalter, administrateur. Cf. le compte rendu de ces délibérations dans *Bericht und Protokolle des 8 ten Ausschusses*, p. 234.

serait assez significatif. Un autre auteur avait proposé ce nom, c'est Binding ; il en donne les raisons :

« Le Président du Reich n'aurait rien à présider. Il doit d'autre part, posséder un titre plus original. Chaque club de joueurs de quilles et chaque société chorale a son « Président ». Les juridictions en comptent des douzaines ». Ablass propose également les noms de *Reichswart*, c'est-à-dire de gardien, conservateur. On n'aurait eu que l'embarras du choix entre les termes suivants : Reichsführer (directeur), Reichsobmann (proposé), Reichshaupt (chef), Reichsmeister (maître), Reichsgrossmeister (grand maître), Reichshochmeister (maître suprême), Reichsoberster (le premier), Reichsvorsteher (supérieur), Reichsleiter (guide).

Dans la rédaction définitive de la Constitution de Weimar, les députés au Reichstag (article 22) procèdent d'un suffrage très ample ; et le vote est direct. Le même *peuple* qui, divisé en collèges, élit les membres du Reichstag, *choisit aussi le Président du Reich* (article 41). Seulement l'élection du Président revient avec moins de fréquence que celle du Reichstag. Elle est faite tous les sept ans, au bout desquels on peut le réélire (article 43), tandis que le Reichstag se renouvelle en bloc tous les quatre ans.

On voit par là que le Président est un *Président plébiscitaire*, alors que le Président provisoire, élu par l'Assemblée de Weimar sur la base de la loi du 10 février 1919, était au contraire un *Président parlementaire*.

Nulle institution nouvelle en Allemagne n'a fait naître plus de débats que celle de la présidence.

Trois courants existaient aux délibérations de l'Assemblée nationale.

Le premier courant tendait à l'établissement d'un président fort et responsable. Le Reich devrait-il avoir un tel président ?

Le deuxième courant tendait à réduire au contraire son indépendance, pour ne pas qu'il possédât trop de droit vis-à-vis du Parlement ;

1. Pr Dr Karl Binding : « Die staatsrechtliche Verwandlung des deutschen Reichs », chapitre III.

La troisième tendance consistait à placer à la tête du Reich un seul organe élu par le peuple tout entier, mais ç'aurait été un organe collégial, un directoire, issu directement du Reichstag.

Kaufmann écrit (1) : « Dans un Etat fédéral, on a tendance à mettre à la place la plus élevée, un organe collégial, dans lequel les états-membres sont représentés par des délégués. Mais, chez nous, la présidence unique est la seule possible. Pour le gouvernement des grands Etats, il faut une tête unique. D'ailleurs, pour la formation du ministère, le principe de la collégialité a été déjà admis ». Naviasky écrit (2) :

« Contre le système directorial, il semblait qu'il y ait surtout à dire que dans un Etat l'autorité suprême représentative, constituée d'après le système collégial, peut seulement avoir une action bienfaisante dans les Etats assez petits, comme la Suisse ; qu'un grand Etat tel l'Empire allemand, réclame pourtant nécessairement une *forte personnalité unique* comme maître représentatif suprême. De cette façon, le résultat parlementaire final était le maintien de la construction du pouvoir central, telle qu'elle avait été déjà prévue dans le projet gouvernemental, V. Delbrück, compte-rendu sténographique des débats, 1301.

Mais l'estime politique qui, conformément à cela, échet l'institution du Président du Reich, était très diverse. D'un côté (V. Delbrück, compte rendu sténographe, 1302), on représentait l'étendue des pouvoirs du président du Reich comme relativement faible, et on ne jugeait que son influence sur la conduite des affaires du gouvernement et du Reich ne dépendrait pas tant de ses compétences constitutionnelles « minimales » que, surtout dans un cas donné, de l'influence personnelle qu'un tel personnage éminent serait en état d'exercer, en dépit de toutes les déterminations de ses compétences, sur les ministres

1. Dr Kaufmann, dans les *Grundfragen der künftigen Reichsverfassung*. Cet ouvrage de dimensions modestes a été écrit rapidement, comme le dit l'auteur lui-même, professeur titulaire de Droit public et administratif à l'Université de Berlin, pour expliquer aux lecteurs les questions les plus importantes du Droit constitutionnel futur, et pour son instruction sur la base des expériences allemandes ou étrangères, déjà faites à ce sujet.

2. Nawiasky, ouvrage cité, p. 111 et 112.

du Reich et sur la marche des affaires gouvernementales. Le Président du Reich est, selon Delbrück, excessivement loin d'avoir une réelle plénitude de pouvoirs ; estimé en raison de ses seules compétences dans sa fonction, il n'est guère plus qu'une simple pièce décorative (V. aussi Heinze, Compte rendu sténographique, 1311 ; Düringer, 2089). D'un autre côté par contre, on fit ressortir que cette institution du Président du Reich, telle qu'elle est déterminée dans la Constitution du Reich, est résultée de la situation particulière de l'Allemagne (Quarck, compte rendu sténographique, 1311) et que cette institution, bien loin d'imiter servilement des modèles étrangers, tient assez heureusement le milieu entre la plénitude de puissance du Président en Amérique et l'état de dépendance du Président en France (Ablass Compte rendu sténographique, 1309 ; Verfassungsausschuss, 231) ».

Trois modèles étrangers s'offraient en fait aux yeux ; le président des Etats-Unis, le roi d'Angleterre et le Président suisse, le président de la République française étant d'un type particulier à écarter (1), non pas à cause de l'inimitié héréditaire qui s'était affirmée récemment entre la France et l'Allemagne, mais à cause de la domination de la capitale, Paris, sur la province, et du vide déconcertant de la centralisation administrative française. Mendelsohn-Bartholdy se demande ainsi seulement lequel des trois modèles suivants il vaut le mieux suivre : le modèle américain ? le modèle anglais ? ou le modèle suisse ? Wilson, Georges V ou M. Ador ? Quel est celui de ces personnalités qui serait véritablement à sa place dans la Démocratie allemande ?

L'élection aux Etats-Unis est faite pour quatre ans. Elle remue toute l'Union américaine jusqu'au plus profond d'elle-même ; si bien que le mécanisme de l'élection présidentielle paraît être sa pièce maîtresse. En réalité, l'élection du président est simplement une partie du système tout entier des « checks and balances » du mécanisme de contrepois des pouvoirs, le système politique le plus artistique qui existe dans les deux mondes. Les auteurs de la Constitution américaine savaient que

1. Cf. Mendelsohn, Bartholdy, *op. cit.*, p. 29.

l'élection d'un homme est chose fort aventureuse. Si c'est bien un homme en chair et en os qui est élu, en réalité, c'est bien un parti, un groupe d'intérêts ou une puissance d'argent qui vient au pouvoir. Le hasard porte bien quelquefois au fauteuil présidentiel un homme indépendant, mais la règle, peut-être écartée en cent ans deux ou trois fois seulement, est l'élection de l'homme de paille du parti le plus fort. La volonté populaire est d'autre part déformée par la règle qui considère les voix des Etats particuliers comme formant un bloc, et prescrit que doit compter dans tel Etat, l'élection du candidat qui obtient la majorité des suffrages.

La Suisse, avec laquelle nous ne tenterons aucune comparaison maintenant, est un Etat où l'exécutif est faible, et par suite n'a pas de veto. C'est d'ailleurs pour cela qu'il y existe une tendance naturelle à reconnaître au peuple ce droit, que ne possède pas le chef de l'exécutif.

Les Socialistes avaient une arrière-pensée ; ainsi que certains démocrates redoutant le césarisme, ils auraient préféré un président nommé par le Reichstag ; car il est plus facile de soulever un mouvement populaire contre une décision parlementaire, que contre une décision du peuple lui-même (1). On avait annoncé qu'ils avaient l'intention d'introduire une proposition tendant à faire élire le président, non pas par le peuple, mais par le Reichstag et le Reichsrat. Mais le 30 juillet au soir, on annonça qu'ils retiraient leur proposition. Le Berliner Tageblatt le regrette d'ailleurs (2). Pour notre part, nous n'insisterions pas autant sur le mode d'élection du Président si l'élection était restée médiate. L'institution de la présidence n'aurait pas été aussi fortement enracinée qu'il était nécessaire, et lui aurait enlevé beaucoup de son auréole.

[Nous n'insisterons pas sur le point de savoir quelles conditions l'on doit remplir pour pouvoir être éligible à la Présidence (3).

1. Cf. sur les débats à l'Assemblée de Weimar, l'article de M. Chavegrin sur le Président du Reich, que nous avons cité, qui est très complet sur ce point.

2. Cf. un des articles de ce journal du 30 juillet, intitulé « Ein schwerer Fehler ».

3. Se reporter à l'article 44-2°.

L'accès de la fonction présidentielle est ouvert de la façon la plus large. Cependant nous croyons pouvoir faire remarquer (4) que, malgré l'article 109 de la Constitution qui dispose qu'hommes et femmes ont absolument les mêmes droits civiques, la charge présidentielle n'est pas ouverte aux femmes. Giese ne s'est peut-être pas bien rendu compte de la portée exacte et de la signification du mot « *grundsätzlich* », contenu dans l'article 109, du sens qu'on lui attribua toujours lors des délibérations préparatoires. D'autre part, l'article 41, § 2, emploie l'expression « *jeder Deutsche* » (chaque allemand), qui n'englobe pas les ressortissants du Reich du sexe féminin, et convient seulement aux « Allemands ». Et la nécessité d'une interprétation limitative de cette sorte est attestée par l'histoire et l'origine de cet article.

Le député Spahn avait posé le principe que le Président du Reich devait être un homme, et d'autre part, rationnellement, d'après l'article 47, seul un homme peut prendre en mains le commandement suprême de la force armée du Reich.

L'obligation que le Président du Reich soit né allemand, fut repoussée, eu égard aux Allemands séparés de l'Empire par le traité de Versailles, et dont les descendants seront contraints d'acquérir une nationalité étrangère. Il n'aurait pas été juste de les exclure éventuellement de l'accès de la présidence du Reich (2). Le Dr. Ablass n'était pas d'avis qu'on insérât pareille disposition dans la Constitution. « Ce matin », dit-il à cette séance du 4 avril 1919, « un socialiste m'a fait une objection : selon ma proposition, on ne pourrait élire président un homme comme Von Harnack, parce qu'il serait de nationalité lettonne. Pareil argument peut être juste ; mais par ailleurs, j'ai tout de même le sentiment que, si l'on veut incarner dans ce personnage la plus haute autorité du Reich, il faut que soit inné en lui, tout ce qui fasse paraître le chef, le guide, le conseiller de la nation entière, l'homme en qui l'on a une confiance absolue, il lui faut la nationalité allemande (Deutschtum), qui est sacrée (unantastbar). Si la prescription que j'ai proposée peut être en

4. Contre Giese, 2^e édition de son *Commentaire*, p. 163, n° 6.

2. Lire *Sten. Berichte*, 1312, et à la 22^e séance du comité de la Constitution, le rapport du Dr Ablass.

un sens assez dure, son avantage est indéniable », et le Dr Ablass proposait que ne fût éligible à la présidence que celui qui possède la nationalité allemande depuis dix ans.

Au début, on avait aussi prévu une disposition d'après laquelle aucun des membres des familles possédant des droits seigneuriaux (*landesherrlich*) ayant régné sur l'un des pays appartenant au Reich, ne pourrait être élu Président (1). Cette particularité, copiée sur la loi française du 14 août 1884, fut écartée définitivement.

Le Président, au jour de son élection, doit avoir 35 ans révolus, mais il n'est pas besoin d'attendre que l'élu ait parachevé ses 35 ans. Il suffit qu'il ait 35 ans au jour de son élection.

Stier-Somlo a écrit (2) que le chef de l'Etat allemand était en dehors et au-dessus des fonctionnaires d'Empire. Pourtant, la Constitution appelle la fonction du Président, dans son article 43, un « Amt », c'est-à-dire une fonction publique. Hübrich dit, plus simplement, que politiquement, le Président remplit une « fonction » publique supérieure, en vertu de l'article 42 et de l'article 43-1°. Il ne peut avoir aucun siège au Reichsrat, car le Reichsrat représente les Pays allemands, et le Président représente le Reich. Il ne peut pas non plus être membre du Reichstag (article 44), et il doit résilier ses fonctions et son mandat de député, avant d'entrer en fonctions. Le chancelier et les ministres du Reich ne sont pas ses subordonnés. Le gouvernement est un organe suprême indépendant ; c'est le comité actif de la majorité de la représentation populaire. Le chancelier et les ministres ne sont pas responsables devant le Président, mais devant le Reichstag.

Le Président du Reich est, au sens du droit international, « chef d'Etat », et même « chef d'Etat républicain », par opposition aux chefs d'Etats monarchiques (3).

1. *Sten. Berichte*, 2191.

2. Cf. Stier-Somlo, *op. cit.*, chapitre « Die rechtliche Stellung des Präsidenten », page 132 de son livre.

3. En ce sens : Stier-Somlo, *Reichsverfassung*, 2. Artikel, 144 ; Nawiasky, *Grundgedanken der Reichsverfassung*, 71 ; Poetzsch, *Commentaire*, 63 ; Lukas, *Organisatorische Grundgedanken der Reichsverfassung*, 24 ; et Preuss, *Sten. Berichte*, 291.

Le Président du Reich a *des pouvoirs étendus* en tant que chef d'Etat. Nous nous proposons de les examiner. Il suffit de montrer *quels rapports l'élu du peuple entretient avec le Législatif*.

Il peut entrer en conflit avec lui et soumettre une Loi au referendum. D'après l'article 25, il peut même dissoudre le Reichstag. Nous ne parlerons pas des droits qu'il possède de convoquer les Chambres, et autres droits semblables, qui se retrouvent dans tous les Etats à régime parlementaire. Remarquons cependant que, d'après l'article 31-2° et 4°, il contribue pour beaucoup au choix des membres du tribunal de vérification des élections ; il nomme même à ce tribunal un commissaire du Reich. Nous ferons ensuite seulement l'étude de sa responsabilité politique et des liens de dépendance qui le relie au Reichstag.

Le président américain a des pouvoirs qui n'appartiennent à aucune autre autorité sur la terre tout entière : le choix de ministres sans prendre l'avis du Parlement, le droit de veto contre les résolutions du Parlement, et l'exercice du pouvoir exécutif indépendamment de tout contrôle.

La Constitution lui donne le veto pour modérer les excès de zèle du Parlement, tout comme elle prévoit une courte durée des fonctions publiques pour lutter contre la simonie et les parrainages présidentiels (Gevatterwirtschaft) (1).

Quels sont les droits du Président du Reich, quand il veut faire écarter une Loi votée par les Chambres ?

Supposons qu'il ait des scrupules : il ne veut pas promulguer une loi votée par le Reichstag. La Constitution ne lui donne pas un droit de veto absolu, mais un *droit de veto suspensif*. Plus exactement, le droit d'ajourner la promulgation pour soumettre la loi au referendum (article 73, alinéa 1^{er}). Il ne lui est pas permis de démembrer la loi et de n'en soumettre qu'une partie au referendum. La Constitution lui donne un mois pour réfléchir sur l'attitude à prendre.

Ce droit lui a été accordé sans trop de difficultés. Les Indé-

1. Cf. Mendelsohn-Bartholdy, *op. cit.*, p. 37. Cet auteur trouve excellentes les institutions américaines.

pendants, férés de leur proposition sur l'inutilité du président, que nous avons signalée, auraient voulu ne donner le droit d'en appeler au peuple qu'aux ministres. Et les membres du parti populaire soutenaient que ce pouvoir faisait double emploi avec le droit de dissolution du Parlement, mais la majorité de l'Assemblée leur donna tort.

C'est qu'il faut donner au Président l'occasion, à lui, l'homme de confiance des masses populaires, d'en appeler au peuple ! C'est assez rarement cependant, qu'il fera emploi de son droit. Car il ne peut ordonner un referendum qu'avec le contreseing ministériel (Cf. ci-dessous), et le ministère fera d'ordinaire cause commune avec le Reichstag. L'éventualité contraire est cependant possible. Il peut arriver que le ministère et le parti duquel il émane soit poussé à voter sur une loi secondaire, d'accord avec la minorité, et que le Président du Reich veuille approuver l'attitude du cabinet. Et sur cette pure question de principe, il dissoudra peut-être le Reichstag. Or, cette dissolution ne serait nullement rendue nécessaire par la situation politique du pays : la loi du Reichstag ne serait d'autre part, nullement condamnée encore, puisqu'elle ne peut être écartée que par referendum (1).

Signalons que des situations particulières peuvent se présenter quand le Président du Reich est éloigné de l'exercice de ses fonctions, et remplacé en vertu de l'article 51, par le chancelier du Reich ou tout autre personnage qui ait le droit d'exercer les prérogatives présidentielles dans les termes de l'article 73.

Le Dr Ablass, à la vingt-deuxième séance du huitième comité, le 4 avril 1919, avait proposé pourtant de ne pas suivre le chemin indiqué par Preuss. Preuss était d'avis que, si le Président du Reich exigeait le referendum et prenait alors position contre le Reichstag et contre le gouvernement, il devait avoir besoin du contreseing, et nommer par conséquent de nouveaux ministres. « Ce n'est pas nécessaire, à mon avis, » dit le Dr Ablass ; « nous en arriverions au résultat suivant : si le referendum se prononçait contre le Président du Reich et si le peuple donnait

1. D'habitude, la dissolution aura cependant lieu avant que la troisième lecture ne soit terminée. Cf. à ce sujet le discours du Dr Heinze, à la séance du 7 juillet 1919 à l'Assemblée nationale. Compte rendu stén., page 1353.

raison à l'ancien gouvernement, l'ancien gouvernement devrait reprendre possession du pouvoir. Mais quel serait le but de ce changement de ministère ? Sans nécessité, pour une pure satisfaction de principe, on utiliserait tout un appareil considérable... Et la question est exactement la même pour la dissolution du Reichstag, la nomination ou le renvoi du chancelier du Reich (1). »

Le Président du Reich, au nom du peuple, a le droit de dissoudre le Reichstag.

Preuss, à la vingt-sixième séance du huitième comité, le 9 avril 1919, disait qu'il faut que les auteurs des différents projets réfléchissent bien sur les difficultés qu'il y a à réunir d'abord 2 à 4 millions d'électeurs ou davantage ! sur une même proposition. Preuss croit que la dissolution du Reichstag par le peuple, est chose presque impossible. Le projet Keil exige dans son article 1^{er}, que ce soit le dixième des électeurs qui réunissent leurs voix pour poser la question de la dissolution : 4 millions, peut-être même 5 millions d'électeurs. Pareille éventualité ne se produira pas. Mais il sera possible et même probable, que le parti ou la coalition des partis minoritaires, fasse suivre les élections qui lui auraient été défavorables, d'agitations constantes, en vue de tenter de réunir ces 4 millions de voix, et de faire refaire les élections dont le résultat lui aurait été défavorable. L'agitation contre le Reichstag élu serait permanente. Les partis diligents et actifs ne laisseraient pas échapper d'occasions d'exciter constamment les électeurs et de les tenir en haleine. Cela pourrait éveiller peut-être l'activité politique des électeurs ; on peut douter pourtant que cela puisse favoriser beaucoup le labeur du Reichstag. Durant ses trois ans de législature, il ne pour-

1. Triepel dans l'article cité, page 524, imagine le cas où les trois modes d'action mis au service du pouvoir exécutif, du Reichsrat ou du peuple (Veto du Président, Opposition du Reichsrat et Referendum facultatif) se rencontrent en même temps, l'un venant au secours de l'autre ou étant mis en concurrence par hasard avec lui. Nous ne parlerons pas bien entendu, de toutes les combinaisons qui pourraient s'opérer en ce cas. Elles sont multiples. Un tel examen pourrait cependant servir à préciser la place de chaque organe dans l'équilibre total. Ils ont tous le même poids et la même valeur. Les détenteurs des pouvoirs politiques sont tous égaux en dignité.

rait pas travailler en paix, chose particulièrement désirable au cours d'une période d'éducation politique du peuple. Une telle agitation opérée en vue de réunir des voix *contre* ou *pour* l'adoption d'une loi déterminée. Car, dans ce cas, l'objet de l'agitation se résume en une seule question déterminée : le peuple désire-t-il avoir telle ou telle loi ? Quand il s'agit au contraire de dissoudre le Reichstag, l'agitation s'étend à tout un ensemble de questions politiques fort complexes.

A la vingt-deuxième séance du 4 avril 1919, le Dr Ablass, rapporteur, a donc donné lecture d'un projet, d'après lequel le Président du Reich peut dissoudre le Reichstag, sans obtenir comme notre président français, l'assentiment d'un corps élu peu enclin à épouser ses querelles, mais de son autorité propre, et une fois seulement pour le même motif (Cf. article 47). Ce droit peut aller très loin : « C'est que le Président du Reich doit pouvoir en appeler au peuple contre le Reichstag, s'il a la ferme conviction que celui-ci fait fausse route dans ses décisions, ou n'est pas d'accord avec le sentiment populaire. »

Le Dr Von Delbrück avait rédigé un amendement n° 103, plus absolu, tendant à ajouter à l'article 70 le paragraphe suivant :

« La dissolution du Reichstag et le décret ordonnant le vote « populaire ne sont pas contresignés. » Ablass y aurait ajouté volontiers que la nomination et la révocation du chancelier du Reich ne devaient pas avoir besoin de contresign.

Nous en arrivons à une question de politique générale. Le referendum, c'est-à-dire *l'appel au peuple*, peut jouer quand le Reichstag vote la déposition du Président du Reich, comme il est prévu à l'article 43. Le Président peut en effet être déposé avant l'expiration de son mandat, par vote populaire, sur proposition votée à la majorité des 2/3 des voix du Reichstag. Les électeurs doivent se réunir dans les 60 jours qui suivent la dissolution. Si le referendum se prononce contre la déposition, le Président se trouve réélu et le Reichstag est par le fait même dissous (article 43, alinéa 2).

Si donc l'exécutif élu du peuple, peut dessaisir le Parlement de ses attributions législatives et les transporter au peuple, s'il a le droit de dépouiller le Parlement de sa compétence naturelle et de s'approprier le pouvoir législatif, si la dissolution est une

arme entre ses mains, l'assemblée n'est pas désarmée non plus contre un président dont elle veut arrêter les entreprises. Et cette déposition du président lui fait perdre l'avantage qu'offre la longue durée du mandat présidentiel, dépassant celle du mandat du Reichstag.

La véritable confiance de l'autorité prolongée du chef de l'Etat républicain, fait défaut en Allemagne, ou plutôt elle a été oubliée, au moment où il s'est agi de consolider les droits du Reichstag, dont la sauvegarde fut considérée comme la plus précieuse de toutes.

Ablass (1) estime que « les stipulations de l'article 72 sur la possibilité d'une déposition du président du Reich, sont tout à fait compréhensibles. D'une part, on veut par là rappeler au président qu'il est absolument obligé de prendre également des égards sur l'attitude du Reichstag, qu'il ne doit pas laisser se produire un conflit sans nécessité. Si par contre le conflit a été élevé par le Reichstag, et si le referendum se prononce en faveur du président du Reich, j'ai la conviction que c'est une heureuse solution que de faire considérer le refus de déposition du président comme une réélection, qui ait pour suite la dissolution du Reichstag. La possibilité que le Reichstag abuse de ses droits, en est alors limitée ». Les dispositions en question ont été acceptées sans discussion. Si l'Assemblée de Weimar a fait du président l'homme de confiance du peuple auprès du Reichstag, dès qu'il trahit cette confiance, quel autre que le peuple lui-même pourrait le déclarer ? S'il a gardé la confiance du peuple, qu'à-t-il à craindre d'être renvoyé devant lui ? D'autant plus que l'article 43 spécifie sagement que le vote par lequel le Reichstag décide de poser la question, doit être pris à la majorité des deux tiers. Si, quand le peuple se prononce contre la déposition du président, le Reichstag est par là-même dissous, c'est bien que ce président a cessé d'être en communion d'idées avec le peuple.

La dignité présidentielle semble cependant, à cet égard,

1. Vingt-deuxième séance du 4 avril 1919. Rapport Ablass. Discussion sur l'article 72 et l'article 79, sur la mise en accusation du président du Reich, qui a porté atteinte à la Constitution.

être passée au second rang ; elle a été attirée dans l'orbite du Reichstag. C'est ce que disent certaines des stipulations de la section III de la Constitution, que nous nous proposons maintenant de commenter, et qui concernent la responsabilité du président devant le tribunal d'Empire. Dans ces textes, où il ne s'agit, il est vrai, que de sa responsabilité juridique, le Président du Reich est assimilé au chancelier et à ses ministres, tout comme si à côté de la déposition et autres facteurs d'omnipotence parlementaire, il dût encore y avoir place pour un moyen juridique spécial, mis à la disposition du Reichstag, d'agir contre son rival.

Le président peut être mis en accusation devant la Haute-Cour. L'assemblée peut demander sa déposition, indépendamment de toute poursuite judiciaire, quand elle estime qu'il suit une voie dangereuse pour l'Empire, par une résolution prise à la majorité des deux tiers. Dès le jour du vote, le président est alors suspendu de ses fonctions, jusqu'à ce que le peuple se soit prononcé. Redisons encore que si le peuple le maintient à la présidence, il est réélu *ipso facto* pour un nouveau terme ; et l'assemblée se trouve dissoute de plein droit.

Une telle responsabilité du président du Reich est donc assez forte, et on se laisse facilement dépayser par la séparation nette qu'elle crée entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Les deux prérogatives que possèdera alors le Reichstag (déposition et droit de mise en accusation du président), toutes deux au même niveau politique, devront soigneusement être pesées par l'assemblée : lequel des deux moyens sera le meilleur ? lequel sera le plus efficace à employer ? la mise en accusation devant le tribunal d'Empire devant fournir d'ailleurs toujours prétexte à une demande de déposition. Est-ce que l'opportunité seule décidera du choix du moyen à employer ? Le renvoi du président devant le tribunal d'Etat ne sera guère souvent mis en œuvre, parce que le chancelier ou le ministre compétent endossent la responsabilité des actes du chef de l'Etat (article 50). Le président ne fait qu'émarger. Si, malgré cela, la demande de déposition est faite à la majorité des deux tiers, sa suspension est possible : et possible aussi la faculté de le traduire devant le tribunal d'Empire. Cette responsabilité présidentielle est la con-

séquence assez regrettable peut-être de la préférence qu'on eût en 1919 pour le système de la responsabilité, trop faible sous le régime précédent, et adoptée dans un enthousiasme factice, après le renversement des bases de l'Etat autoritaire, mais avec trop d'intransigeance et par l'utilisation de moyens impropres.

En France, nous ne connaissons pas la déposition du chef de l'Etat par vote populaire, car nous avons limité sa responsabilité politique ; il n'existe que la responsabilité pour haute trahison ; toute autre extension est inutile, du fait que la responsabilité des ministres existe.

Soumettre le président du Reich à la juridiction du tribunal d'Empire, comme l'a voulu le doctrinarisme allemand et le sentiment de l'ordre qu'on a dans ce pays, c'est un coup plus dur pour lui que la possibilité d'être déposé.

Il est vrai que ni l'une ni l'autre de ces menaces qui pèsent ainsi sur sa tête, ne porte atteinte à la situation assez éminente du président du Reich.

Une autre disposition constitutionnelle par contre, semble établir d'une façon beaucoup plus sûre la responsabilité du pouvoir exécutif devant le législatif.

A la dix-septième séance de la commission à Weimar, le 28 mars 1919 (1), Preuss avait déclaré qu'il attachait beaucoup d'importance au fait que dans l'article 26, aucune exception n'avait été prévue à la nécessité du contreseing ministériel des actes du pouvoir exécutif. En effet, à la différence du Président américain, qui conserve ses collaborateurs, quels que soient à leur égard les sentiments que manifestent les chambres, *le président du Reich ne peut agir en dehors de ses ministres*. Ses actes ne valent que s'ils portent le contreseing, soit du ministre dont le département est intéressé, soit du chancelier (article 50). Ce contreseing est exigé, même en ce qui concerne les actes militaires : malgré la remarque faite par le Dr Heinze à la vingt-deuxième séance de la huitième commission (2), qui prétendait qu'il était scabreux de soulever la ques

1. Cf. compte-rendu, page 162.

2. Cf. compte-rendu, page 238.

tion du contreseing des ordonnances militaires du président du Reich (1).

Bredt, dans un livre cité plus haut, a écrit que si les Allemands avaient dû élire un président d'Empire pendant la guerre, ils auraient peut-être choisi entre Tirpitz, Erzberger et Scheidemann. En ces trois hommes s'incorporaient des programmes déterminés. Chacun des votants allemands aurait su exactement pour qui vraiment il votait. En 1919 au contraire, on devait choisir entre des programmes officiels de partis. *Le premier président du Reich aurait dû naturellement être nommé par le peuple.* Les cinq partis pourtant, par un consentement presque unanime, réussirent à ajourner d'année en année ce qu'ils croyaient un grand danger pour le pays. La loi provisoire du 10 février 1919, décida que le premier président tiendrait ses pouvoirs de l'Assemblée nationale. Et le président Ebert, par son effacement volontaire, contribua à rendre encore plus facile le prolongement de la trêve. Il occupa la présidence jusqu'en 1925, un projet de loi de 1922 étant venu modifier l'article 118 de la constitution en ce sens, et ayant obtenu au Reichstag, la majorité des deux tiers, nécessaire pour toute modification constitutionnelle. Le président Ebert ne fit jamais appel au pays.

Un tel régime, acceptable à titre temporaire, n'aurait pu naturellement devenir définitif, sans annihiler l'indépendance du premier magistrat de l'Empire.

En 1925, les journaux de droite se sont attachés surtout à donner à la *candidature Hindenburg*, une signification nationale, mais non toutefois une signification belliqueuse. On sait que Hindenburg fut élu à la majorité relative. Il a déclaré vouloir se placer sur le terrain constitutionnel (message de Pâques 1925 à la Nation allemande). On pourra se reporter au fameux discours, le seul qu'il ait prononcé au cours de sa campagne électorale, à Hanovre, le 19 avril 1925. Il s'exprime ainsi :

« En tant qu'observateur calme du développement politique

1. Cf. également, sur la nécessité du contreseing en cas de dissolution de la chambre, les explications du Dr Cohn et de Preuss à la vingt-troisième séance du 25 avril 1919, à Weimar.

de ces dernières années, j'ai toujours cru devoir constater une conception fausse de la nature et du rôle politique des partis, dans un Etat régi parlementairement. Elle contribue à aggraver encore la confusion du peuple allemand, déjà enclin par lui-même, à la discorde. » Les journaux de gauche écrivirent après l'élection, qu'il était nécessaire de fonder un bloc populaire, et qu'il fallait faire en sorte que la « période Mac-Mahon » s'écoulât sans dommage pour le peuple allemand.

Peu après son élection, dans une brève allocution qui suivit la prestation de serment, il rendit hommage à la souveraineté populaire, déclarant que Reichstag et président du Reich formaient un tout, en ce sens qu'ils étaient tous deux élus directement par le peuple, et qu'ils incarnaient à eux deux la souveraineté populaire, laquelle constitue la base de toute la vie constitutionnelle actuelle.

Ce sont là des affirmations qu'on aime à entendre de sa bouche. *La Kreuzzeitung* du 12 mai 1925 au soir, ajoute que le nouveau président du Reich est un soldat, et qu'un soldat a l'habitude de faire son devoir au poste où il se trouve placé.

Hindenburg est entouré aujourd'hui, dans l'exercice de ses fonctions, de son fils, et d'hommes compétents comme le Dr Otto Meissner, conseiller privé du gouvernement (Referent), agrégé de l'Académie d'administration, auteur d'un commentaire analytique de la Constitution allemande, *Das neue Reichsstaatsrecht für den praktischen Gebrauch dargestellt* (1919. Berlin).

CHAPITRE IV

Etude critique des Institutions de gouvernement direct.

Les Institutions de gouvernement direct que nous avons décrites, sont une application directe des idées démocratiques. Elles sont en effet en harmonie avec l'évolution qui tend à accroître le nombre des individus participant à la force politique d'un pays. Grâce à elles, le peuple suisse peut par exemple, en se promenant dans tous les domaines : faire des Lois, se donner des codes, naturaliser les étrangers, prendre une décision quelconque. Ijzermann (1) écrit :

« Les propositions de Rittinghausen et Considérant pourraient paraître surannées (Altfränkisch)... Non, le système représentatif est seulement un succédané (Ersatz) dans l'idéal démocratique de la législation faite *pour* et *par* le peuple. Th. Curti, le protagoniste éclairé de la législation populaire, l'appelle *la forme de gouvernement du XX^e siècle* (2). Emile Vandervelde croit que dans les démocraties de demain, la législation populaire remplacera de plus en plus la législation parlementaire (3). »

Referendum et *Initiative* sont les conséquences de la Démocratie moderne. Pour que le peuple soit libre, il faut qu'il se gouverne lui-même. Qui craint que le peuple puisse ne pas juger lui-même sur ses lois, se déclare non seulement contre le *Referendum* et l'*Initiative*, mais contre la Démocratie. Beaucoup

1. Dans : *Die Neue Zeit, Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie*, nos des 16 et 23 avril 1920, Stuttgart.

2. Cf. Th. Curti, *Die Resultate des schweizerischen Referendums*, 2^e édition, 1914, p. 8:

3. Cf. E. V. *Le Socialisme contre l'Etat*, 1918, p. 54.

de démocrates disent avec Harry Quelch (1) : « Il serait mieux pour un peuple qu'il fit *mal* ses affaires lui-même, que les autres les fassent *bien* pour le peuple. » La dernière thèse, à notre avis, serait seulement acceptable au cas où il serait vraisemblable que le peuple, après avoir pendant un certain temps, mal conduit ses affaires, sachant qu'il a le droit de décision souveraine et qu'il doit l'exercer régulièrement, apprenne à se préparer avec calme et réflexion à rendre sa sentence sur le fond des choses.

C'est ainsi en règle générale, que cela se passe. En Suisse, paraît-il, on ne trouverait plus aucun parti politique qui ne fût pas satisfait du Referendum, garantie contre les abus de pouvoir, digne contre la bureaucratie et la corruption, suprême garantie juridique. Quelques voix isolées ne font même pas une minorité : l'attachement de la Suisse à sa législation directe demeure invincible. — Sous une forme plus atténuée et plus évoluée, les Institutions que nous défendons et qui ont enrichi les conceptions politiques allemandes, ne risquent pas, si elles subsistent, de s'égarer sur la voie de l'impopularité.

Nous nous proposons tout d'abord de dire d'une façon générale, *quels avantages pratiques elles renferment* (2), d'accorder par conséquent quelques instants d'attention aux arguments des théoriciens auxquels l'avenir réserve peut-être le laurier dont on couronne les précurseurs.

Le Referendum ne condamne pas la législation à l'infécondité. Bien au contraire ! Combien ont tort ceux qui le qualifient de « force destructrice » !

Il ne faut pas confondre *Referendum* avec *Plébiscite*. Le plébiscite porte sur un *nom* et le Referendum sur une question déterminée, sur un *non*. Si le Referendum est une part faite au gouvernement direct, le plébiscite tend au contraire à établir le régime représentatif ; c'est bien souvent l'acte par lequel le peuple délègue sa souveraineté à un homme et le charge parfois

1. Cf. Harry Quelch, « For the Referendum » *The Social Democrat.*, 13 juin 1911.

2. Cf. sur ce point : C. Muquardt, *La législation par le peuple et ses adversaires*, Bruxelles, Gand et Leipzig, 1892.

en outre, de faire une Constitution. Inventé par la dictature pour se débarrasser des mouvements inéluctables de l'opinion, il provoque une crise momentanée de consultation nationale, après laquelle le peuple épuisé, s'endort pendant de longues années ; il est une espèce de vaccin contre le suffrage universel. Le Referendum est au contraire une consultation sur un projet positif et précis, qui se prête à des affirmations de principes, et c'est précisément dans les pays de Referendum que règne le moins l'attrait du dictateur nécessaire. Le gouvernement du peuple suisse, qui sait qu'il est le maître, a ainsi un caractère impersonnel.

Il ne faut pas confondre non plus *Referendum* et *Veto*. La votation populaire, commune au veto et au referendum, est, dans le premier, la suite d'une agitation autorisée, et dans le second, un acte organique. Le veto est une arme d'opposition ; le Referendum, c'est la volonté populaire sanctionnant les actes du pouvoir par la volonté du peuple : par le veto, il ne peut que rejeter. Dans le referendum, le rejet et l'acceptation sont la sentence de l'opinion. Le Veto n'est pas périodique, c'est l'explosion accidentelle de mécontentements longtemps accumulés, c'est un règlement de comptes, qu'on exige brusquement. Le Referendum est l'exercice constant d'un droit politique du peuple.

La participation de toutes les couches de la nation à la vie politique et à la confection des Lois, est un moyen de *donner au peuple le goût de l'activité civique*. « Le Referendum a fait de nous un peuple », disent les Suisses. Il leur a appris à réfléchir. L'électeur appelé à se prononcer par *oui* ou par *non* sur l'entrée en vigueur ou le rejet d'un projet de Loi, chercherait probablement à en pénétrer le sens et à en comprendre la portée et les conséquences. Il ne comprendra pas toujours ; mais cette compréhension viendra peu à peu. Peut-être sera-t-il plus curieux de lire les messages explicatifs qui lui seront remis ? Consulté sur des questions précises et non plus sur le choix complexe des représentants, il comprendra mieux l'importance et la gravité du devoir qui lui incombera. Il votera suivant sa conscience.

Les efforts faits pour le convaincre et le faire revenir sur ses

appréciations premières, constitueraient pour lui le meilleur des enseignements et lui donnerait une expérience politique, dont on ne saurait exagérer la valeur dans une démocratie ; car ainsi les principes constitutionnels seraient enracinés profondément dans les masses. Bien entendu, il ne serait pas question de faire intervenir le peuple sur des projets trop touffus. Il ne serait pas question de soumettre une loi sur le mariage à des paysans et des montagnards. D'ailleurs, l'un des inconvénients du régime représentatif pur est l'incohérence et l'obscurité des Lois : les représentants se préoccuperaient davantage de faire des lois simples, courtes, compréhensibles pour la masse, quand ils voudront que tout le monde comprenne : l'usage du Referendum aura ainsi sur la meilleure rédaction des Lois, une influence salutaire. On objectera : qu'on soit instruit avant tout ! Le Referendum ensuite viendra tout seul. La question n'est pas tant une question d'instruction qu'une question d'intérêts. Or, le peuple comprend l'injustice quand elle lui est clairement dénoncée, et il possède le sens instinctif du Droit.

Des auteurs déclarent qu'ils ne peuvent pas attacher une grande valeur à cette action pédagogique. Si cette action était existante, la participation croissante du nombre des électeurs au vote populaire pourrait exister dans les pays qui l'ont introduit. Comment expliquer alors ce phénomène que, dans le canton de Zürich, si instruit et si désireux de s'instruire, il faille, pour pousser les citoyens aux urnes, la menace d'une amende ?

Et puis, *de telles innovations ne sont-elles pas dangereuses, pour une nation dont l'éducation politique est aussi imparfaite que celle de l'Allemagne ?* Rendra-t-on les Allemands plus conscients de leurs responsabilités politiques ? Du moins aura-t-on dans la votation populaire une échelle infaillible pour connaître la volonté du pays, pour apprécier ses vœux et ses besoins. Tant que cet acte de volonté fait défaut, comment savoir en effet si le droit en vigueur a l'approbation du peuple ? ou si, au contraire, le peuple veut qu'il soit modifié ? L'indifférence politique sévira avec moins de gravité parmi ceux qui devraient être les guides du corps électoral.

Comment se fera l'éducation politique du peuple ?

La majorité des électeurs n'ayant que très peu de lumières

sur les questions qui lui seront soumises, et étant par conséquent incapable d'examiner bien sérieusement les projets, seuls *les journaux* circulant de mains en mains, pourront l'instruire. « Il est vrai », dit Ijzermann, « que même celui qui a lu depuis A jusqu'à Z le projet, n'en sait pas plus long que le chat qui a regardé la Bible. »

Les Assemblées populaires, fréquentées par les citoyens, seraient aussi pour eux, l'occasion de se renseigner. Mais une partie importante des citoyens n'y retiendrait qu'un côté de la discussion. C'est pourquoi en Suisse, on a parfois joint *des explications officielles* aux projets, au risque d'influencer dans tel ou tel sens les décisions prises. Le système employé dans l'Orégon depuis 1903 est le suivant : chaque électeur reçoit l'exposé des arguments des adversaires et des partisans du projet de loi. Et pour que les citoyens soient bien mis au courant de la question, chaque groupe ou parti dépose au Secrétariat d'Etat, un exposé des motifs qu'il veut faire valoir ; il n'a à payer que les frais d'impression. Les frais d'enveloppe et de distribution restent à la charge de l'Etat.

On peut supposer en effet, que *les votes populaires coûtent cher*. Certainement les frais ne sont peut-être pas très grands en Suisse mais les dépenses qu'auront à supporter les partis en Allemagne, surtout quand il s'agira d'une loi très discutée, pourront être énormes. Les organisations qui ont peu d'argent, seront mises par conséquent dans une triste situation, après plusieurs campagnes référendaires successives. « Les dépenses, pour un Pays seraient », d'après Ijzermann, « pour chaque vote, en Allemagne, peut-être de 20, 30 ou 40 millions de marks. »

Chaque vote populaire, exigeant un travail difficile (gelernt) et de grandes dépenses de temps et d'argent, — ce qui rend la confection des Lois extrêmement compliquée, — doit être limité aux affaires les plus importantes, et par conséquent aux lois, d'autant plus que l'usage fréquent de la sanction, en diminue vite la valeur. D'ailleurs, l'efficacité de la législation populaire consiste bien plus en une solide préparation du vote que dans son constant exercice : il faut bien choisir les autorités et les organes susceptibles de mettre en mouvement le Referendum. Arme de premier ordre au profit des minorités puissantes, le

Referendum risque en effet, d'être exploité par ceux qui ne se font aucun scrupule de provoquer de durables excitations des passions publiques.

Nous insisterons encore sur deux caractères particuliers de la législation populaire.

Dans la vraie « République du peuple », *le peuple ne s'occupe pas seulement des personnes*, c'est-à-dire d'élections, même aux Conseils représentatifs, *mais encore et avant tout des choses, c'est-à-dire des Lois*. « En accoutumant le peuple à juger directement les idées, sans les incarner en des personnes, le referendum deviendrait, par une conséquence assez imprévue, un assez bon remède aux dangers de l'anthropomorphisme. » Dans les procédures référendaires, les citoyens ne votent point dans le même esprit qu'aux élections, où ils sont en présence de noms, et non pas de principes. « Votants, ils agissent suivant leur conscience certes, conformément à leur avis personnel, mais plus encore collectivement, sous l'influence de tel ou tel mouvement d'opinion publique, déterminé par des causes générales, mais actuelles... D'où d'apparentes contradictions, desquelles serait frappé un observateur français, obsédé par les habitudes de son pays et peu au courant de la mentalité spéciale du libre citoyen helvétique (1). »

A moins qu'un projet de loi ne lèse gravement tel ou tel intérêt, à de longues périodes d'indifférence qui durent maintenant en France quatre ans, où le peuple croit être souverain, succèdent de courts accès de fièvre et d'agitations, immédiatement avant les élections législatives. Alors, les questions de principe s'effacent. L'électeur n'a qu'à choisir entre deux ou plusieurs personnes qui sollicitent sa voix; il ne peut vérifier ni leur sincérité ni leurs aptitudes. Surtout il n'aperçoit guère ce qui engage sa responsabilité et sa conscience dans ce problème souvent insoluble. Il vote suivant les conseils de son journal, pour faire comme ses amis. Or, si le Referendum a tendance à affaiblir la responsabilité des représentants du peuple, il la rejette sur les électeurs.

D'après certains auteurs, le referendum serait de tendance

1. Cf Picavet, article cité.

conservatrice car le peuple est souvent, sinon plus conservateur, du moins plus prudent que ses représentants, il a horreur de l'aventure, du saut perpétuel dans l'inconnu; il suit les vieilles routines. Il est rare qu'il veuille détruire des Bastilles, il est hostile à la politique jacobine et radicale, et ceux qui luttent pour des idées neuves, restent longtemps en minorité. Leurs innovations sont suspectées et ils ont peur d'être désavoués.

Si les gouvernements n'avaient dans les siècles passés, constamment agi que d'après la volonté populaire, les progrès n'auraient pas été bien rapides : les libertés religieuses en Angleterre, n'auraient pas été reconnues (1); ni le moulin à battre le blé, ni le calendrier grégorien n'auraient été introduits. Ohio, Orégon, Colorado, Indiana ont écarté le droit de vote des femmes dans les élections populaires; Virginie-Ouest et Dakota ont écarté la Proportionnelle.

En Amérique par conséquent, la législation populaire s'est parfois montrée moins démocratique dans ses résultats que dans sa forme. Il est vrai qu'on cite aussi des exemples contraires : la population d'Oklahoma (2) voudrait que les Noirs jouissent des droits populaires. Dans l'Orégon, le modèle que nous aimons à citer souvent, le peuple refusa par deux fois des crédits à l'enseignement, et l'Université d'Etat ne put être conservée qu'à la condition que les professeurs continueraient à travailler sans recevoir de traitement. En Suisse, fut écartée en 1872 la revision de la Constitution fédérale, en 1885 le monopole des allumettes, en 1900 un système d'assurances-maladies et accidents. En Australie, fut écartée par deux fois (1911 et 1913), la revision constitutionnelle proposée par les partis ouvriers. Par contre, en Suisse aussi, la résistance aux tendances militaristes, et le maintien de la liberté de la presse, seront affirmés plus fortement qu'au Parlement.

Le peuple ne peut se contenter d'user de la procédure référendaire. — Car pour savoir si une loi est bonne, il faut le plus souvent la voir fonctionner. Comment lui demander de se prononcer avec compétence le lendemain du jour où elle aura

1. Cf. Sumer-Maine, *Popular government*; 1897, 5^e éd., p. 98.

2. Kalisch, p. 92.

été élaborée ? Qu'on réfléchisse bien que si le peuple n'a pas le droit de provoquer de changements, ce qu'il aura décidé sera pour longtemps sanctionné, et malgré les imperfections assez saillantes qui se découvriront, on ne saura comment revenir en arrière... « Avec l'*initiative* » dit Curti, le peuple prendra l'habitude de vous de mander des lois : il vous mettra lui-même sur la voie, il vous demandera de les abroger ou de les corriger. »

On a dit qu'elle avait de graves inconvénients : elle réclame de la part de la masse, non seulement le sens critique, mais de l'activité et de l'initiative. Elle ferme tous les débouchés possibles aux produits du travail législatif et rend l'action des Chambres à jamais provisoire. Cela n'est-il pas dangereux pour les lois dont l'effet doit se produire à un moment déterminé. Ne serait-ce pas plus dangereux encore pour les traités et certains arrêtés du pouvoir exécutif ?

L'initiative ne peut d'autre part, guère souvent donner satisfaction aux initiants qui veulent introduire des propositions qui soit-disant ont rapport à la Constitution, alors qu'elles n'en ont aucun. Il peut résulter aussi de l'initiative une législation incomplète. Et puis les lois que le peuple désire ont souvent peu d'antécédents ; elles puisent seulement dans une expérience législative très mince. Il serait possible par conséquent que les lois aient une valeur moindre, qu'une loi bonne en soi ne puisse jamais être introduite par voie d'initiative. C'est là le raisonnement du professeur Lowell, qui avait autrefois prophétisé que l'initiative en Amérique donnerait lieu à une « *salade législative* » (*Gesetzessalat*) pleine de contradictions ». On comprend le danger qui existerait si la Constitution allemande ne disposait pas qu'un projet de loi élaboré dût accompagner toute demande, et n'excluait pas du texte toute mesure d'application : le projet d'Initiative ne pourrait pas être corrigé comme un autre projet de loi, par la discussion au Parlement. D'autant plus qu'il serait soumis ensuite au vote populaire, dans la forme où il est sorti des mains de son créateur.

L'incapacité de la part des citoyens de juger exactement des qualités techniques d'un projet de loi, se révèle plus encore pour l'initiative que pour le referendum. Il est possible que le

peuple accepte simultanément deux projets d'initiative, tout à fait différents l'un de l'autre, comme cela s'est produit en 1908 dans l'Orégon.

Les pêcheurs du cours inférieur du fleuve Columbia (1), qui utilisaient des filets pour capturer les saumons et les pêcheurs qui habitaient en amont, qui se servaient de roues à godets, s'accusaient mutuellement de ramasser tous les poissons du fleuve. Les pêcheurs au filet décidèrent de recourir à l'initiative pour faire interdire l'emploi des roues élévatoires. Les pêcheurs à la roue prirent la même initiative pour faire interdire la pêche au filet. Un referendum eut lieu ; le vote populaire accepta sans hésiter les deux propositions. Si bien que sur toute la longueur du fleuve Columbia, la capture du saumon fut rendue impossible jusqu'à ce que de nouvelles lois intervinssent.

Dans une lettre à Bebel (mars 1875, August Bebel, *Aus meinem Leben*, 1911, II, page 321), Friedrich Engels représente l'exercice des droits populaires comme une pure « mode ». En Suisse, dit-il, il apporte beaucoup plus de dommages que d'utilité.

Notre jugement sera plus enthousiaste que celui d'Engels : à condition qu'on corrige l'initiative en la limitant, elle peut donner d'excellents résultats.

Les Institutions de gouvernement direct sont une assurance contre les méfaits possibles du Parlementarisme. Elles constituent le meilleur système de *contrôle démocratique sur les organes de l'Etat.*

Dans un régime de Parlementarisme, le peuple peut conserver les garanties extraparlémentaires de la courte durée des fonctions publiques, du droit de proposition ou de pétition, et du droit de résistance aux excès de pouvoirs. Mais il sera toujours gêné par la toute-puissance de ses représentants mêmes.

Il faut bien fixer tout d'abord *la terminologie*. Ce sont les rapports des organes du gouvernement entre eux, qui déterminent plus que toute autre chose le caractère d'une constitution. Le mot « parlementarisme » peut signifier : *régime parlementaire*, par opposition au régime représentatif *stricto sensu*, tel qu'il fonctionne aux Etats-Unis, où la séparation des

1. Rapporté par Ijzermann, *loc. cit.*, page 96.

pouvoirs est assez complète. L'expression éveille en même temps, l'idée de *collaboration du Pouvoir exécutif responsable à l'élaboration de l'œuvre législative*.

Mais le même mot peut signifier aussi : *régime qui donne une influence plus ou moins prépondérante aux Assemblées délibérantes*, ce qui n'est jamais désirable, pour les raisons que nous signalons plus loin. A la législation purement « parlementaire » s'oppose la législation « plébiscitaire », comme on l'a dit à Weimar (1). Or, la législation parlementaire en ce sens-là, est une *formule traditionnelle*, à laquelle se sont figées quelques démocraties qui tolèrent que la chambre issue directement du suffrage universel, devienne le pouvoir prépondérant qui commande à tous les autres, qui d'une façon générale ne garantit pas assez l'équilibre des pouvoirs publics, et fait pencher la balance du côté du législatif, ou plutôt de l'une seulement des branches du législatif. Cette mode a paru à des générations nombreuses, et demeure pour encore trop d'esprits la combinaison la plus sûre et la plus ingénieuse qu'aient inventé les hommes, pour assurer la représentation de la souveraineté populaire.

Sur la valeur du système parlementaire, d'importants ouvrages allemands ont été écrits ; en plus de celui de Redslob, signalons ceux de Piloty et de Hasbach (2). Hasbach, partisan de la monarchie constitutionnelle telle qu'elle existait avant 1919 en Allemagne, est l'adversaire du système parlementaire, c'est-à-dire du gouvernement d'un cabinet qui mène toujours au gouvernement des partis, et ne se rapproche pas plus que la monarchie, de la véritable démocratie (3). Piloty se déclare au contraire, partisan d'un système « parlementaire » et de son introduction en Allemagne. Il redoute probablement que le referendum ne diminue la responsabilité des pouvoirs publics,

1. Cf. *Sten. Berichte*, 1203, et article 73 de la constitution.

2. Piloty dans *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, Bd. 12 (1917-1918), p. 63, ou séparément en librairie ; Hasbach, *Die parlamentarische Kabinettsregierung*. Stuttgart und Berlin, 1919. — Comp. également Hübner, *Die parlamentarische Regierungsweise Englands in Vergangenheit und Gegenwart*. Tübingen, 1918.

3. Cf. p. 264.

sans que le peuple ou personne autre n'assume à leur place cette responsabilité.

Schelcher (1) s'exprime ainsi :

« S'il est vrai que déjà avant la révolution (allemande), on aspirait au régime parlementaire, on se trouvait sur la bonne voie, seulement on n'y pouvait pas avancer assez résolument ni assez loin sous l'autorité des anciennes puissances. Maintenant la révolution a enfin rendu la voie libre; elle détruirait elle-même à nouveau ce succès politique important, si elle voulait retourner sur ce chemin et rétablir l'ancien dualisme, avec un seul changement à la tête. *Ce sont de faux prophètes, ceux qui enseignent le contraste originel du Parlementarisme et de la Démocratie.* Certes, tout parlementarisme n'est pas démocratique; il y a certainement des parlementarismes économiques et ploutocrates. Mais leur orientation dans un sens ou dans l'autre dépend moins du contenu de la constitution que de la structure sociale et économique de la société. Mais pour un grand peuple et un grand pays, le parlementarisme s'est révélé jusqu'ici comme le meilleur et le plus fécond des modes d'organisation d'un Etat démocratique. Et précisément il nous faut absolument, à nous autres Allemands, pleins de notre passé historique et de notre esprit populaire, un mode d'éducation politique, fourni par l'action active et réciproque de la représentation populaire et du gouvernement dans le cadre du système parlementaire. Notre but ne peut pas être de faire supplanter le parlementarisme par la démocratie, mais bien plutôt de développer et de consolider la démocratie parlementaire. »

On peut parler sans se contredire d'une République parlementaire. Redslob croit qu'un Etat, qui possède des organes supérieurs tous élus (c'est là la définition de la République) a tendance à se constituer sous un régime unilatéral, c'est-à-dire un régime où l'équilibre des pouvoirs ne soit pas assuré. Et alors que la vie républicaine a besoin d'une conciliation constante et paisible de courants opposés de domination, des conflits aigus peuvent se produire entre les vues politiques et sociales des

1. Cf. *op. cit.*, p. 43.

représentants du peuple et celles des masses, quand le Parlement est omnipotent.

C'est là une formule qu'il faut bien comprendre : le régime que Schelcher appelle « *parlementaire* » serait bien démocratique, car le Parlement à qui il voudrait qu'on conférât le pouvoir législatif, serait au service de la volonté populaire et des intérêts de tous ! c'est ainsi qu'il doit être, expliquent Hasbach (1) et Fick (2). Au contraire, le « gouvernement parlementaire », où la soif générale de puissance des assemblées, pas plus étrangère au Parlement qu'aux autres corps de l'Etat, se révèle insatiable, est de *forme aristocratique*. Il est un reste de l'ancienne féodalité, qui n'avait sa raison d'être que lorsque la société était un composé de corporations de toutes espèces. Certes, il faut se garder d'instituer dans une démocratie, contrôles sur contrôles, car le gouvernement démocratique doit être essentiellement le règne de la confiance. Mais le mélange des genres, dans l'ordre politique, est souvent exigé par les faits. *Un peu de démocratie directe*, prudemment introduite dans un pays d'institutions représentatives, *contribuerait peut-être à rétablir entre les pouvoirs publics, l'équilibre tant de fois brisé.*

Dans une démocratie, il y a donc nécessité de compensation des pouvoirs sous l'autorité du peuple tout entier, qui, sans cependant être agité de trop fréquentes consultations par referendum et initiative, doit cependant se trouver appelé à imposer sa volonté sur les problèmes importants dont peut dépendre son existence politique et économique.

Comment l'équilibre des diverses forces au pouvoir s'établira-t-il dans un véritable régime parlementaire ?

Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif devront se présenter le front. Aucun ne posséderait une plus haute autorité qui lui permette de dominer l'autre. Et en cas de conflit entre eux, aucun ministère ni aucune chambre ne pourrait imposer sa volonté sans que les électeurs aient eu à trancher la question litigieuse. Bürkli, qui fut en Suisse le défenseur le plus cons-

1. Hasbach, *op. cit.*, p. 134.

2. Fick, *Deutsche Demokratie*. München, 1918, p. 19.

cient de la législation populaire lors de la réforme de la Constitution zurichoise, appelle l'organe représentatif « un simple conseiller placé par l'initiative et le referendum entre deux feux qui le tiendront toujours au chaud ».

Et le referendum étudié plus haut, doit préserver des péchés par action du conseil et l'initiative de ses péchés par omission. D'ailleurs, avec le referendum, les Chambres législatives sont loin d'être annihilées; elles gardent l'intégrité de leurs droits. Quelques-uns de leurs actes seulement sont ratifiés par le pays.

Le régime idéal est donc un système de contrepoids entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, caractérisé par une interdépendance de ces deux facteurs. Le ministère donne l'impulsion à la politique, et il ne doit pas être en contradiction avec la majorité du Parlement. Mais — et c'est là que nous touchons au point le plus délicat — le Parlement ne peut contraindre le gouvernement à adopter son point de vue; il a seulement la faculté de le blâmer à la majorité des voix. Le Parlement détermine la politique générale, et le ministère agit comme il l'entend. Mais jusqu'où va son indépendance? c'est là tout le problème. Le pouvoir législatif éprouve souvent la tentation de faire des incursions dans le domaine de l'exécutif. Dans ce cas, il n'y a alors plus qu'une solution: c'est bien qu'un pouvoir plus élevé se présente pour trancher la question, qu'on dissolve le Parlement, qu'on le renvoie devant ses électeurs. Si une majorité toute nouvelle se dessine par les élections, l'exécutif sort alors victorieux de la lutte.

Logiquement, l'appel au peuple doit pouvoir émaner du chef de l'Etat, et le ministère se reposer sur cette arme mise à sa disposition, pour exiger de lui qu'il prescrive de nouvelles élections. Si le président refuse de déférer à ce désir, il est forcé de s'adresser à un autre ministère qui peut de son côté exiger la dissolution de la Chambre (V. plus loin). Le président a aussi à sa disposition un moyen détourné de provoquer la dissolution de la Chambre: le rejet des lois importantes, telles que la loi de budget. Il oblige alors le gouvernement à en appeler au peuple. Le Parlement n'a nul besoin d'aller aussi loin pour sa part. Il peut élever tout simplement un vote de défiance et manifester par là son intention de combattre la question en litige. C'est là

un simple avertissement pour le ministère qui peut se retirer devant le vote ou bien provoquer la dissolution.

Nous savons qu'en France, notre régime se caractérise par une infériorité un peu trop grande de l'exécutif : aucun droit de dissolution n'existe au profit de l'exécutif ; encore s'il existait, faudrait-il qu'on lui donnât un bon mode de scrutin, l'appel au peuple est pratiquement impossible parce que dans la constitution, législatif et exécutif ne s'opposent pas l'un à l'autre avec les mêmes droits, et que la dissolution de la Chambre dépend de l'assentiment du Sénat.

Le référendum de décision semble contraire à l'esprit de la Constitution française. Il en est de même du referendum de consultation sur les grands problèmes.

L'Allemagne, et surtout la monarchie prussienne, pratiquait autrefois elle-même le gouvernement direct ! Le souverain exerçait sans intermédiaire la puissance publique.

Peu de temps avant la fin des hostilités, en 1917, on parla de la parlementarisation du régime allemand (1), de la normalisation du régime (2). Aujourd'hui, nous sommes en Allemagne, très loin du parlementarisme omnipotent, du Parlementarisme français, qui pour quatre ans, livre tous pouvoirs à la Chambre, avec la faculté d'y user un nombre illimité de cabinets, du Parlementarisme anglais aussi, qui livre le législatif pour une durée indéterminée, à un cabinet omnipotent.

Le système parlementaire a une double forme, et certains députés allemands l'ont bien compris. Ainsi le Dr Friedrich Naumann dans son rapport *Demokratie als Staatsgrundlage*, fait le 4 mars 1919 à la Stadtkirche de Iéna (p. 11 surtout, dans le recueil de ses *Demokratische Reden*). Il appelle de ses vœux, pour sa patrie, la seconde forme de parlementarisme. Il emploie des mots composés pour l'exprimer : il faut opposer la forme aristocratico-parlementaire à la forme démocratico-parlementaire. Du premier type fut le système anglais jusqu'à nos jours ; aujourd'hui il est vrai que l'Angleterre se démocratise très rapidement.

1. Cf. Anschütz, *La Deutsche Juristenzeitung*, 1917, p. 697.

2. La normierende Methode, comme l'appelle Piloty, dans son étude intitulée : *Das parlamentarische System. Eine Untersuchung seines Wesens und Wertes*. Berlin et Leipzig, 1917.

Dans la Hongrie d'avant-guerre aussi, le peuple formait le chœur, qui accompagnait de son chant *Kommen und Gehen*.

Kalisch (1) écrit :

« Nous devons introduire le vote populaire en Allemagne : puisqu'il est à supposer qu'avec le parallélisme entre Démocratie représentative et organisation des Conseils (Räte) qui existera probablement dans l'avenir, le peuple devra souvent faire fonction d'agent d'accommodement. Ce faisant, nous ne pouvons copier les modèles suisse, car la Suisse correspond en ce qui concerne l'étendue de son territoire, à un Etat allemand du Centre (Mittelstaat) et en ce qui concerne le chiffre de sa population, à la ville de Berlin. Nous ne pouvons pas non plus suivre les modèles américains ; car même dans ce pays, tant que la législation populaire a existé depuis les premiers établissements coloniaux et est passée dans la chair et le sang du peuple, on a peur de la transplanter des portions de territoires, sur la grande nation tout entière. Nous devons donc en Allemagne, développer des formes particulières. L'idéal est la plus grande simplicité de la question à résoudre. Chose difficile à obtenir ! aussi devra-t-on prendre des mesures préalables, pour que le vote populaire dans le Reich entier, n'ait lieu qu'assez peu souvent et seulement sur des fondements réellement importants pour que l'intérêt du citoyen ne s'estompe pas et qu'on ne le charge pas à la légère de la tâche et de la responsabilité d'adapter sa pensée et son travail, à des œuvres de législation, difficiles et étendues. »

Nous savons qu'aujourd'hui, Président d'Empire et Reichstag sont tous deux nommés directement par les électeurs, sans disparité de prestige ; ils sont à des titres semblables, porteurs de la souveraineté populaire. A une même origine doit correspondre une même autorité. Et la Constitution veille à ce que les prérogatives de l'une et de l'autre soient également balancées. Mais, voulant éviter tout conflit prolongé entre ces deux organes, conflits d'autant plus à redouter que leurs forces s'équilibrent, elle leur a octroyé à tous deux la faculté de soumettre en tout temps son adversaire à la réélection populaire.

1. Cf. jur. Arnold Kalisch : « Volksabstimmung in Amerika » dans la *Deutsche Politik, Wochenschrift für Welt und Kulturpolitik*, du 18. 7. 1919.

Le Président possède le droit de dissoudre le Reichstag. Le Reichstag ne possède pas le même droit que le Président du Reich, elle n'a pas le droit de soumettre une Loi au vote populaire. Elle a cependant les moyens de préparer la voie au Referendum. Nous savons qu'une résolution adoptée par le tiers de l'Assemblée, peut faire retarder la promulgation d'un texte de Loi, et quand pareille résolution est prise, le vingtième des électeurs peut exiger dans l'intervalle que le projet soit soumis à un vote populaire. Un seul obstacle peut s'opposer à cette procédure : c'est la décision convergente des trois organes principaux de la Représentation populaire (Président, Reichstag et Reichsrat) sur une déclaration d'urgence de la Loi, cas dans lequel le mécanisme d'appel au peuple sur le texte de loi n'a pas temps de jouer.

Le Reichsrat enfin a aussi le pouvoir de favoriser la procédure de Referendum.

Il est à remarquer avant tout que nous sommes en présence d'un *système dualiste*.

Le Dr Ablass, à la vingt-deuxième séance du huitième comité, le 4 avril 1919, dit que *le système américain* a gagné en Allemagne, du fait de la guerre, un nombre considérable de partisans. Le prestige que Wilson a exercé pendant la guerre mondiale, a créé le désir d'avoir en Allemagne un président qui puisse représenter le Reich avec la même indépendance que lui, représentait son pays. « Mais je suis convaincu que ce système-là n'est pas fait pour nous puisque nous nous sommes décidés pour le système parlementaire. L'Amérique n'a pas de système parlementaire pur, pour la raison que l'action parlementaire ne s'étend que sur une branche de l'activité totale de l'Union — sur la branche législative —, tandis que tout l'Exécutif se trouve entre les mains du président. Nous autres, nous devons avoir un système purement parlementaire, dans lequel le Reichstag et le gouvernement du Reich aient un champ d'action beaucoup plus étendu que le Parlement américain. Nous désirons pour le Reichstag également, le droit de contrôle suprême sur l'administration et ne désirons pas le voir exclu par un organe particulier en cette question. » ... « C'est pourquoi je dis que si nous en arrivons à maintenir le système parlementaire, il est dès lors matérielle-

ment impossible d'introduire la présidence américaine dans la Constitution.»

Le Reichstag en Allemagne a besoin en effet d'élever son niveau, de prendre le sentiment de sa responsabilité, de pouvoir faire autre chose que de la politique négative, mais aussi de travailler positivement et former des chefs politiques.

Kaufmann (1) écrit qu'au point de vue pratique également, il ne faut pas prendre en considération le système américain. « Un mal important de notre vie constitutionnelle réside dans le dualisme de l'Etat monarchie constitutionnelle... Mais le même dualisme existe en Amérique, où le président, ainsi que son cabinet, n'ont pas besoin d'appartenir au parti qui a la majorité au Congrès. Un Parlement capable de travailler positivement, a besoin d'être en rapports avec le gouvernement, et dirigé par lui...

Kaufmann repousse aussi la solution française : « Nous nous sommes placés sur le terrain de la République parlementaire... mais la solution que la Constitution française a trouvée ne peut cependant nous satisfaire. Le président français est élu par les deux chambres (l'Assemblée nationale)... Cela a pour conséquence qu'il tombe dans une trop grande dépendance vis-à-vis du Parlement, chose qui également a ses grands inconvénients, précisément du point de vue de la *pureté du Parlementarisme*. Redslob a, dans son livre sur le gouvernement parlementaire, montré à l'aide de bons arguments, comment il se fait que le gouvernement français est exercé en France d'une manière irréaliste (unecht) et pour ainsi dire abâtardie. Nous devons également préserver notre vie constitutionnelle future de pareille dégénérescence... »

Et ce texte, encore beaucoup plus caractéristique (2) : « ... Le Parlementarisme français s'est (par cela même) figé, et a dégénéré d'une façon malsaine en ce qu'on peut appeler un *ménage de députés* (3) ; il lui manque l'indispensable actif d'un

1. *Op.*, cit. pages 19 et 20. »

2. Kaufmann, *op. cit.*, p. 21.

3. Deputewirtschaft n'est peut-être pas rendu très heureusement par « ménage ». Cela veut dire une exploitation, un gouvernement de députés une république des camarades.

facteur politique qui ne soit pas complètement dépendant du Parlement, tel que nous le représente le Roi dans le système anglais. Si nous voulons créer les conditions nécessaires, dans lesquelles un sain parlementarisme pourrait se développer, nous devons avoir souci de conférer à notre Reichspräsident un rôle semblable à celui du Roi d'Angleterre. Sa tâche, il est vrai, ne saurait nullement consister à être, comme le Président en Amérique, un contrepoids tout à fait indépendant ; il doit seulement être capable de régulariser durablement les mouvements démocratiques, et y pourvoir de telle façon que le Parlement soit non pas comme racorni (verknöchert), mais maintenu constamment dans la crainte de ses électeurs : il doit veiller à ce qu'on fasse droit à *la tendance certaine à la démocratie directe*, qui est une des caractéristiques du parlementarisme anglais, et qui est une nécessité évidente conditionnant l'existence d'un Parlementarisme fécond et souple... Au caractère pratique de ce droit de dissolution dans ce sens démocratique, notre projet a attribué une grande valeur. Nous avons donc trouvé utile de faire exprimer juridiquement à son article 102 cette construction psychologique nouvelle pour nous. En outre, le droit de dissolution peut seulement être exercé en fait par le Président, dans le cas où il n'a besoin pour en user, d'aucun contreseing.

Le Président du Reich ne conduit certes pas la politique avec sa volonté souveraine, ce rôle-là est réservé aux électeurs, mais il est le chef « créateur de la vie » de l'Etat, qui a pour fonction de mettre en mouvement la volonté nationale par l'entremise de ses collaborateurs, du Pouvoir exécutif et du Parlement. Or, n'était-ce pas là le rôle que les théoriciens du Droit public allemand voulaient attribuer aux monarques ? (1) « Ce qui distingue le monarque, c'est exclusivement le fait qu'il représente la plus haute puissance politique. Mais il est l'autorité qui met et maintient l'Etat en mouvement. »

« Mais (2), quand vient le sort contraire, quand de nouvelles élections envoient au Reichstag des représentants tout autres qu'auparavant et dépouillent ainsi indirectement le président du

1. V. G. Jellinek, *Allg. Staatslehre*, 1903, 2. Auflage. p. 663.

2. Cf. Wittmayer, « Kritische Vorbetrachtungen » *op. cit.*, p. 409.

Reich de son autorité de chef de la grande famille populaire (Hausmacht), les prescriptions de la Constitution selon lesquelles il se trouve placé au-dessus du remous ondoyant des partis, et faites pour lui insuffler une grande indépendance, sont mises à la plus rude épreuve... »

« La réponse ici ne fait aucun doute. Toutes les armes que l'on met entre les mains du président du Reich, deviennent, dans les tourmentes, inapplicables ou insuffisantes. A quoi lui servent —, à lui qui, pour comble de détresse n'a même pas le soutien d'une deuxième chambre ! — son droit de dissoudre à nouveau le Reichstag, si sa propre élection remonte par exemple déjà à plusieurs années ? Quel gouvernement trouverait-il prêt à contresigner son ordonnance ? L'ancien ministère devra se retirer, parce qu'il ne pourra pas continuer à gouverner sans posséder la confiance du nouveau Reichstag ; et le nouveau, qui jouira de la confiance du nouveau Reichstag, — si celui-ci peut en trouver un ! — lui sera encore moins dévoué. »

On pourrait, il est vrai, parler d'un gouvernement choisi dans la minorité de la chambre, qui puisse exceptionnellement chercher à dissoudre cette chambre. On pourrait y songer tout au plus à l'occasion de légers conflits ; dans une crise politique aiguë, cela ne pourrait se produire sans amener une guerre civile politique qui bouleverserait tout et ne laisserait peut-être subsister de la Constitution de Weimar que le document. Le président du Reich aurait la ressource de chercher encore, avec l'aide de l'ancien gouvernement, à prévenir une demande de démission faite par le nouveau Reichstag, en prononçant la dissolution de celui-ci. Nous savons en effet que le Reichstag a en mains, — malgré la situation privilégiée de son rival, le Président du Reich —, une arme capable d'atteindre le Président lui-même, avant que le peuple n'ait parlé, et qui peut l'éloigner de sa fonction (article 43, 2, de la constitution). Mais laquelle des deux autorités pressera la première sur la gâchette ?

Nous ne croyons pas que la Constitution de Weimar ait voulu pareille énigme, étant donné surtout que le droit de déposer le président est un moyen singulièrement puissant et efficace.

Aucune limite n'est fixée à ce droit ; les causes à invoquer ne sont même pas déterminées, ni exceptionnelles. Il suffit que la proposition obtienne la majorité des deux tiers ; même si celle-ci faisait défaut, cette proposition ne peut manquer de faire la plus profonde impression sur le président du Reich. La demande de déposition porte donc déjà en elle le cachet d'un mode d'action purement politique. Nous lisons dans l'article 43-2^o, que le refus de déposition par un plébiscite, est considéré comme une élection nouvelle et a pour suite la dissolution du Reichstag. Preuss, dans son projet, voulait que ce vote de confiance donné par Referendum, dût provoquer une réélection du Président du Reich dans ses fonctions, pour un nouveau terme.

Le Président est obligé de s'entendre avec le Reichstag tout comme le chancelier, avec cette différence que les relations de confiance avec le Reichstag sont prévues avec moins de soins, d'autant plus qu'on ne lui a même pas donné la possibilité, à lui dont la déposition n'exige que la majorité simple des voix du Reichstag, de provoquer le Referendum. — Cette disposition, très grave pour lui, ne lui laisse que la possibilité de démissionner et de se faire réélire. Cependant on ne peut pas réellement en ce cas, parler d'une véritable déposition. La procédure est trop mal esquissée dans les textes : la majorité des deux tiers, exigée pour la demande de déposition, n'est pas spécifiée aussi exactement que pour la mise en accusation devant le Tribunal Suprême d'Etat. Il n'est pas nécessaire non plus que soient réunies les signatures d'un minimum de cent membres du Reichstag (Cf. articles 43 et 59). D'ailleurs, toutes ces hypothèses paraissent intéresser assez peu les Constituants de Weimar, puisque ils n'ont nulle part prévu qu'une loi du Reich interviendrait pour régler les détails de la procédure en ce cas, pourtant si important ! La question de savoir si la dissolution du Reichstag prescrite pour le cas où un referendum écarterait la déposition du Président du Reich a lieu *ex lege* ou doit seulement être décrétée (1) est assez peu clairement expliquée. Il n'est pas prévu non plus qu'on pourvoira à une sup-

1. Sur la dissolution du Reichstag, *ipso jure*. V. Poetzch, Handausgabe, p. 67.

pléance du président suspendu de ses fonctions par décision du Reichstag, comme la situation politique pourrait l'exiger. En tous cas, l'élu du peuple entier ne saurait être écarté définitivement que par le peuple ; les autres grands facteurs politiques ne peuvent s'opposer à lui que d'une manière négative. Car le Président a la responsabilité politique de former le gouvernement. Abstraction faite des conditions dans lesquelles peut se produire sa déposition, le Président est lié au sort fait par le Parlement à son ministère ; il ne doit, en bonne logique, pouvoir se retirer sous prétexte qu'il ne peut former de cabinet qui ait la confiance de la Chambre, que si le peuple le dépose (1) « Elle ne s'épuise pas » dit Wittmayer en parlant de sa responsabilité politique, « dans la prévision d'une déposition possible. Elle existe d'une manière singulièrement plus efficace dans la nécessité pour lui de s'entendre avec le Parlement sur la formation et la vie à insuffler au gouvernement. » De cette constatation il résulte certainement que la situation réelle du Président du Reich ne diffère pas trop par nature, de celle du chancelier ; un *düumvirat*, plusieurs fois remarqué par les auteurs allemands, a été institué, qui est certes, conciliable avec la suprématie voulue du Président du Reich, mais nous éloigne toutefois beaucoup des conceptions mises en avant par la Constitution. Il résulte aussi que la possibilité de déposition prévue, peut offrir le paroli au Président, principalement au cas où des divergences profondes d'opinions se produiraient, notamment quand un Reichstag nouvellement formé, se trouverait en face d'un président intransigeant, représentant des idées de la tendance politique précédente. L'absence de bons rapports réciproques devait alors se faire sentir bien désagréablement dans l'intervalle des élections. La Constitution aurait dû se préoccuper de ce que l'élection du Président du Reich et celle au Reichstag fussent simultanées (2).

L'impuissance du Parlementarisme présente évidemment des avantages — celui par exemple, de ménager parfois les droits de

1. Wittmayer dans l'article précité, dépeint l'étendue, la portée, les abîmes de la responsabilité politique du Président du Reich.

2. Sur toute cette discussion, cf. les déclarations de Koch à la séance du 11.4. 1919 à Weimar.

certaines minorités ; mais il amène un perpétuel piétinement en politique intérieure et extérieure, principalement à cause de l'existence des partis politiques.

L'action des partis politiques est nuisible à la réalisation d'une saine démocratie (1). Considérant s'écriait déjà (2) : « Il est temps d'en finir avec les révolutions, c'est-à-dire avec les dynasties, avec les *partis*. » Et il affirmait que cela ne se peut qu'en submergeant les partis dans la nation.

Aujourd'hui, trop souvent les députés se considèrent, non pas comme les représentants du peuple qui les a choisis, mais comme les membres d'un parti, auquel ils doivent obéir. Depuis la guerre en Allemagne, le gouvernement lui-même fut paralysé par le désir de ne pas brusquer les partis qui ne votaient pas contre lui à chaque élection ; c'est pour cela qu'il fut incapable de réaliser l'épuration des fonctionnaires comme il aurait convenu, et aussi après 1919 l'exécution des traités de paix. Les parlementaires, habitués autrefois à dérouler leurs doléances sous l'œil autoritaire du gouvernement impérial, ont été quelquefois les esclaves des organisations auxquelles ils appartenaient. L'écran des partis s'est interposé trop souvent entre la nation et le Reichstag.

Nous allons laisser parler Nawiasky sur ce sujet :

« Dans la démocratie directe, la totalité du peuple, ou plus exactement la fraction du peuple possédant le droit de vote, entre en activité directement pour certaines décisions politiques importantes ; dans la démocratie indirecte, sa tâche se limite à élire périodiquement les représentants, formant une assemblée, — la représentation populaire, le Parlement —, qui siège d'une manière plus ou moins durable, et donnant leurs voix en représentation du peuple, dans les décisions politiques les plus importantes. Mais on ne doit pas penser, comme on pourrait le faire, que dans les deux cas, les individus appelés à donner leurs voix,

1. Cf. Robert Michel, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, cité par Ijzermann, *loco cit.*, et surtout : Dr Richard Schmidt, Professor an der Universität Leipzig, *Die Grundlinien des deutschen Staatswesens*.

2. *La solution ou le gouvernement direct par le peuple*, 1850, pp. 8 et suiv.

ici les citoyens du peuple, et là ses représentants, contribuent à former la décision d'après l'attitude qu'ils prennent individuellement. Dans les deux cas, il y a un organe politique surtout, qui entre en action parmi la masse inconsistante des individus, *c'est le Parti*, qui, d'après son orientation vers des intérêts et des idées de même nature, s'unit en grands groupes, auxquels il indique des directives de conduite politique (1). Bien que, dans les larges couches populaires ayant le droit de vote — que ce soit dans l'exercice de la démocratie directe ou que ce soit l'élection des représentants — un autre mode d'élection soit en général exclu pour des raisons évidentes pour tous, on ne doit pas, pour cela, croire que le même fait ne se produirait pas dans le cercle plus restreint des représentants du peuple. Ici aussi se reproduit le groupement en partis et par là-même, l'ascendant des hommes qui dirigent les partis. Ce que sont les députés pour les masses électorales, le sont aussi les chefs de parti pour les élus, et c'est à ces chefs qu'échoit dans la vie politique un rôle décisif. Ils déterminent qui sera ministre pour diriger le gouvernail de l'Etat, et qui le restera. Ils doivent naturellement, tenir compte des membres du parti, se tenir avec eux en étroite communion d'idées, absolument comme les parlementaires avec leurs électeurs. C'est ainsi qu'agit la diffusion des forces politiques de haut en bas et de bas en haut ; ces rapports réciproques, ce sont les pulsations de la vie politique de la Démocratie. »

Et plus loin, le même auteur (2) s'exprime ainsi à nouveau : « Considéré au point de vue politique, le peuple est seulement une masse sans consistance, sans volonté politique, sans capacité d'agir ; il ne devient un facteur politique que par l'organisation. Or, la masse ne peut naturellement pas s'organiser elle-même, ce sont ses dirigeants particuliers qui doivent pourvoir à son organisation. Ceux-là servent à cet égard d'*instruments* entre les mains des partis. Sans les décisions que prennent les partis, le peuple reste sans possibilité d'action. »

1. Citation de Nawiascky, *op. cit.*, p. 32.

2. p. 68.

En effet, les partis jouent un double rôle : ils *donnent* et ils *reçoivent*. Ils mettent leur oreille contre son cœur pour l'écouter battre, deviner et épier les désirs du peuple ; ils observent alors ses besoins et ses instincts. Mais ensuite ils mettent leurs lèvres près de l'oreille de la foule ; ils lui parlent, lui inculquent leurs idées et font son éducation politique ! Deux influences qui se contrebalancent ! *Mais tout vient de la manière dont la démocratie est dirigée.* L'organe essentiel à ménager en cas de consultation populaire, c'est non pas le peuple, ce sont ses chefs. Bien qu'au lieu d'un régime parlementaire de type français ou anglais, où il y a batailles et manœuvres, il existe en Allemagne un régime actuel plus nouveau, nous risquons de voir se multiplier par suite de l'absence encore manifeste d'une claire volonté populaire, et du manque actuel d'éducation politique du pays, des crises assez longues, des transactions boiteuses entre les chefs de partis, où jamais de grands principes ne seront mis en jeu pour imposer aux pouvoirs publics de la nation, une ligne de conduite déterminée ; en somme, pas de tendances démocratiques, au sens plein du mot. Le système allemand risque donc de dégénérer quelque peu en Allemagne.

CHAPITRE V

Les Institutions de gouvernement direct, étudiées d'après les Constitutions des Etats particuliers de l'Allemagne.

Une étude sur les constitutions actuelles des divers Pays (1) en Allemagne, est maintenant nécessaire : beaucoup d'entre ces constitutions ont un caractère ultra-démocratique ; il y est sans cesse question, comme dans la Constitution du Reich, de faire prévaloir la volonté populaire.

Un phénomène normal les caractérise toutes : l'absence de construction simple et rectiligne, la combinaison d'éléments multiples, fréquemment disparates. Aussi des comparaisons entre les articles correspondant des divers textes se rapportant à la participation du peuple à l'exercice du pouvoir, s'imposent-elles absolument aussi, à qui veut étudier les institutions de gouvernement direct dans ces pays.

A Weimar, après de longues discussions, à la onzième séance du 20 mars 1919 fut admis le principe que chaque « Pays » devrait avoir une constitution, d'après laquelle la représentation populaire serait obligatoirement élue par tous les Allemands et Allemandes, et où le gouvernement de ces « Pays » devrait jouir de la confiance de cette représentation. Après quoi on en est arrivé à la rédaction proposée des articles 16 et 17, d'après lesquels une constitution d'Etat libre doit exister dans chaque

1. Le mot « Land », c'est-à-dire « Pays », s'est substitué au mot « Etat », pour marquer que les subdivisions de la nouvelle Allemagne ne doivent plus avoir l'autonomie, inséparable de la notion d'Etat. Ces « Pays » ne sont plus actuellement des Etats. Ils ne sont pas encore des « Provinces ».

Etat, où une assemblée siège, qui ait la confiance de la représentation populaire.

En Allemagne il n'y avait jamais eu en effet jusque-là, que quelques républiques, nous entendons par là des Etats où le peuple gouverne lui-même, élit ses représentants, et par l'intermédiaire de ceux-ci, l'ensemble des fonctionnaires préposés aux rouages du pays. Les villes libres de Hambourg, Brême et Lübeck avaient duré jusqu'aux temps modernes. Mais nous voulons rappeler que les monarchies dominaient cependant : les princes assumaient le pouvoir ; le Parlement, c'est-à-dire la représentation nationale, lui posait des limites. Aucun Etat bien entendu, ne connaissait le vote populaire.

Aujourd'hui tout semble avoir changé. Les législateurs constituants des Etats particuliers ont inauguré des systèmes constitutionnels nouveaux. Quoique originaires et hardis, ils tentent néanmoins de profiter des leçons du passé, mais moins chez eux — car ils n'en ont guère de ce chef — qu'à l'étranger.

Nous voulons rappeler *les circonstances dans lesquelles les constitutions des divers Etats particuliers ont été élaborées*. On peut se demander : à quoi bon l'énumération qui va suivre ? Quel intérêt peut présenter l'étude de ces constitutions, toutes rédigées sans doute, sous l'influence de la Constitution d'Empire ?

Si certaines d'entre elles ont été rédigées antérieurement à la Constitution d'Empire, on dut naturellement attendre pour déterminer les institutions politiques des « Pays », le vote de la constitution par l'Assemblée de Weimar, qui avait reçu du peuple pleins pouvoirs pour créer la nouvelle organisation du Reich sur telle base qu'elle avait à choisir librement et qui devait commander les dispositions des constitutions de ces différents pays. Ces constitutions des différents pays auraient risqué, dans quelques-unes de leurs dispositions, d'être en contradiction avec le droit d'Empire, si elles avaient été rédigées prématurément. Mais plusieurs d'entre elles sont véritablement antérieures au 11 août 1919.

C'est ainsi que la Constitution de l'Etat libre de Bavière, bien que publiée officiellement à Bamberg le 14 août 1919, a été votée en séance plénière de l'assemblée des 12 janvier et

2 février 1919, dès le 12, et avait été arrêtée en deuxième lecture les 31 juillet, et les 1^{er} et 11 août (1).

La royauté des Wittelsbach s'était effondrée peu après le 11 novembre 1918, sous le poids des événements, et le roi Louis avait pris la fuite. Un gouvernement démocratique s'était improvisé, composé d'un conseil des ministres présidé par un « ministre président ».

La Constitution du 4 septembre 1831 modifiée, qui avait établi en Saxe une monarchie constitutionnelle, disparut également en 1919. Au cours de l'hiver 1917-1918, une commission nommée par la deuxième Chambre, avait proposé plusieurs réformes inspirées déjà de tendances démocratiques, qui visaient principalement à un changement dans la composition de la Chambre des députés, et à la suppression de la première Chambre. Sous la pression des circonstances, deux mesures furent prises : l'ordonnance du 29 octobre 1918, instituant un conseil consultatif à côté du prince, et une Loi du 1^{er} novembre 1918, qui créa des ministres d'Etat, sans portefeuille. Une assemblée constituante de quatre-vingt seize députés, se réunit le 2 février 1919, convoquée par le gouvernement provisoire des commissaires du peuple.

Avant la constitution définitive (2), élaborée par une commission de dix-huit membres et adoptée, à l'unanimité de l'assemblée, après une assez courte discussion (26 octobre-1^{er} novembre 1920), avait été élaborée une Constitution provisoire promulguée le 28 février de la même année, sous le nom de *Loi Fondamentale de la République de Saxe*, conçue déjà sur la base des principes du Parlementarisme et de la Démocratie directe.

1. Pour connaître la Constitution bavaroise, il suffit de se reporter en dehors des ouvrages allemands de Piloty, *Die bayerische Reichsverfassung*, historique, texte, dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* et *Die Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern*, 1919 ; de Nawiaskey, *Bayrisches Verfassungsrecht*, 1923, à la traduction française donnée par M. Laferrière, dans la *Revue du Droit public et de la Science politique*, de 1925.

2. Cf. le commentaire de M. Aubry dans la *Revue du Droit public et de la Science politique*.

Le 23 mai 1919, la feuille officielle du gouvernement de Wurtemberg (1) publiait les documents constitutionnels, signés par le ministère d'Etat. Des travaux furent faits après le 11 août 1919, pour la modification de cette constitution.

On ne sera pas surpris si nous insisterons plus particulièrement sur les circonstances dans lesquelles les Constitutions württembergeoise et badoise ont été rédigées : nous ne connaissons pas de commentaire français qui en rende compte suffisamment bien (2).

Par la révolution du 9 novembre 1918, la Constitution württembergeoise en vigueur, du 25 novembre 1819, qui avait institué un gouvernement monarchique et constitutionnel, fut abrogée. Le gouvernement provisoire, formé des membres des deux partis socialistes et d'un membre du parti populaire (Volks-partei), du parti libéral et du centre, doté de pouvoirs révolutionnaires qui devaient se changer aussitôt que possible en Droits, comprit *qu'il devait y avoir dans le pays transformation et extériorisation de la volonté du peuple*. En décembre fut élaborée une loi sur les élections à l'assemblée constituante du « Pays », ainsi que les ordonnances des 2-6-11 décembre, et dès que l'assemblée nationale se fût réunie, un projet de constitution nouvelle fut déposé sur son bureau. Une commission nommée, dont faisait partie le Professeur d'Université Dr Von Blume rapporteur, et le Dr Elsas, en fit deux lectures. Le projet fut modifié et déposé dans sa nouvelle forme, au gouvernement provisoire. Le 21 janvier, l'assemblée du Pays se réunit et le gouvernement lui soumit le projet de Constitution, tel qu'il sortait des délibérations du ministère. Après une délibération de deux jours au plenum de l'assemblée, le projet fut soumis à un comité de 24 membres, dont huit appartenaient aux sozial-démocrates majoritaires, un à la Sozialdémocratie indépendante, quatre au parti démocrate, cinq au centre, six au Bürgerpartei et à la coalition paysanne. Le comité de la constitution prépara le projet de constitution en trois lectures. La deuxième

1. Cf. *Regierungsblatt.*, 1919, n° 14, p. 85.

2. Sur la constitution de Wurtemberg, lire la brochure du Dr von Blume, publiée à Tübingen.

lecture au plenum de l'Assemblée dura du 14 au 16 avril, la troisième lecture les 25 et 26, qui se termina par un vote général sur la Constitution. Au 10 mai, tout était à peu près terminé.

A côté de la Constitution furent adoptées encore un assez grand nombre de résolutions se rapportant à son exécution.

Enfin, le 20 mai 1919, le document constitutionnel fut signé par le ministère d'Etat.

Après la publication de la Constitution d'Empire, 11 août 1919, le projet nouveau de constitution ne put être que le 22 septembre discuté en première lecture par l'assemblée siégeant comme Landtag depuis le 20 mai, date de l'entrée en vigueur de la Constitution ; il fut également communiqué au comité de la Constitution.

Une deuxième lecture eut lieu le 23 septembre, et une troisième le 25 du même mois.

L'adoption du texte eut lieu par 120 voix contre 9, et la publication au *Journal officiel*, le jour même « à cause d'urgence ».

Depuis cette date, aucune modification importante ne fut faite, qui puisse nous intéresser.

C'est le 22 août 1918 (1) que le grand duc et le peuple de Bade célébraient le centenaire de leur Constitution. Bien que cette Constitution fût une des plus libérales de toute l'Allemagne —, elle avait institué une monarchie constitutionnelle, où le pouvoir législatif était confié à deux Chambres —, le peuple n'avait aucun droit de souveraineté ; le prince seul avait tous les droits. Le ministre était nommé et révoqué par le grand-duc, mais jamais responsable devant le Landtag. Le système parlementaire n'existait donc pas.

La révolution éclata à Karlsruhe le 10 novembre 1918, date

1. Sur la Constitution de Bade : Cf. Ritter, *Projet d'une Constitution pour l'Etat de Bade* 107 articles ; Gehrig et Karl J. Roessler, *Die verfassungsgebende badische Nationalversammlung*. Edition de la Badenia. Karlsruhe, in 16, 173 pages. Berlin Karlsruhe, janvier 1919. *Die neue badische Verfassung*, pour la teneur littérale de la Constitution du 21 mars 1919 et la loi relative au vote populaire sur la Constitution, du 21 mars 1919 et sur la prolongation du mandat de l'assemblée nationale, du 28 mars 1919. Extrait du journal de Karlsruhe, *Badischer Staatsanzeiger*., Karlsruhe, 1922, in-16, 24 pages.

à laquelle les conseils d'ouvriers et soldats s'installèrent dans le pays. Le grand Duc avait bien déclaré par l'organe du ministère d'Etat qu'il espérait que ce gouvernement pourrait atteindre le but qu'il s'assignait, de pacifier le pays. Mais la constitution provisoire faisait le même jour de Bade, une république du peuple. Et le gouvernement provisoire soumit un projet de Constitution définitive à un comité de quatre membres : Dietz, Glockner, Weill et Zehnter.

Le Dr Dietz fit un projet particulier ; les autres firent, de concert, un projet différent, déposé à l'Assemblée nationale par le gouvernement lui-même.

Le Dr Glockner était un catholique. Il appartenait à la Deutsche Demokratische Partei. Docteur en droit, président de cour de justice administrative à Karlsruhe, il avait rempli déjà plusieurs fonctions judiciaires. Entre autres écrits il avait publié une étude de droit constitutionnel, et était particulièrement qualifié pour faire partie d'un comité appelé à rédiger un texte constitutionnel.

Le Dr *honoris causa* Anton Zehnter était député catholique du centre et président du tribunal du Haut-Pays. C'était l'auteur de nombreux écrits juridiques, historiques, politiques et sociaux.

Eduard Dietz appartenait au parti social-démocrate. Il était docteur d'Université et avocat à Karlsruhe, mais n'avait écrit aucun ouvrage constitutionnel.

Le 5 janvier 1919, le peuple badois procéda à l'élection de l'assemblée nationale, qui devait restaurer à nouveau l'Etat badois. Ce n'est pas le « Volksstaat » qui sortit de là, comme le prévoyait Ritter, ce fut la « Republik » elle-même.

Dans les Républiques du nord de l'Allemagne (2), la constitution était représentative, autrefois, et les pouvoirs de l'Etat entre les mains du Sénat qui devait dans toutes les négociations législatives, consulter la représentation du peuple (Bürgerschaft) pour lui demander son concours. En 1892-1893 avait été élargi le droit de vote dans le sens démocratique ; une régression

1. *Badische Verfassungsrecht* Karlsruhe, 1905.

2. Cf. Richard Perner. *Hamburgs neue Verfassung* dans la *Neue Zeit* du 29 octobre 1920 ; pages, 120-122.

s'était dessinée cependant en 1906, devant le flot socialiste.

La révolution avait éclaté à Hambourg le 6 novembre 1918. Des matelots de Kiel s'étaient soulevés et les conseils d'ouvriers et de soldats cherchant à fonder une république communiste de Niedersachsen englobant les villes hanséatiques — qui ne devait pas réussir — de nouvelles élections à la Bürgerschaft avaient eu lieu le 16 mars 1919, qui avaient envoyé au pouvoir une majorité socialiste. Un Sénat mi-socialiste de 18 membres fut élu ensuite par cette Bürgerschaft. Un gouvernement provisoire était institué le 26 mars, où la situation du Sénat fut la même que celle d'un ministère dans les autres Etats membres du Reich allemand.

A Brême, où la constitution en vigueur remontait à la loi du 21 février 1854, tout comme à Hambourg, un Sénat de 18 membres exerça le pouvoir exécutif et, en communion avec un organe représentatif (Bürgerschaft) de 200 ou 160 représentants élus au suffrage universel, le pouvoir législatif également.

L'Etat libre de Lübeck, dont le statut était autrefois la Constitution du 26 mars 1919, et qui était une principauté avec un conseil de régence et une diète provinciale, est aujourd'hui une république municipale, dotée d'un Sénat élu de 14 membres qui y exerce le pouvoir exécutif et en communion avec une Bürgerschaft de 80 membres, élue au suffrage général et direct pour quatre ans, le pouvoir législatif.

Les deux duchés d'Anhalt, qui possédaient un gouvernement monarchique transformé plusieurs fois dans son organisation depuis 1848, eut une nouvelle constitution le 18 juillet 1919, qui lui donna un conseil d'Etat de 5 membres.

Le duché de Brunswick avait un gouvernement constitutionnel depuis 1830. Dès le 27 février 1919 il eut une nouvelle constitution créant une assemblée de 60 députés, élisant le gouvernement.

Le grand-duché de Hesse, qui avait une constitution depuis le 7 juillet 1820, modifiée plus ou moins profondément au XIX^e siècle, est devenue une république par la Constitution provisoire du 20 février 1919. La Chambre des députés de 70 membres, y est élue au suffrage universel.

La principauté de Lippe-Detmold entre la Hesse et la principauté de Waldeck, était une monarchie constitutionnelle et héréditaire.

ditaire depuis 1836. Elle devint république par la Constitution provisoire du 13 février 1919. La représentation nationale y fut assurée par la Diète, qui comprend des députés élus pour quatre ans.

La principauté de Lippe-Schaumbourg, entre Hanovre, Westphalie et Lippe-Detmold, gouvernement constitutionnel depuis 1816, devint république par la Constitution du 14 mars 1919, qui l'a dotée d'un Landtag de 15 membres, élus par voie d'élection directe.

Mecklembourg-Schwerin, au nord de l'Allemagne aussi, est une République, où la Diète constituante se compose de 64 députés élus par vote général, direct, proportionnel.

Mecklembourg-Strelitz, beaucoup plus petit, qui profitait autrefois de la Diète de Mecklembourg-Schwerin, devint République par la Constitution du 29 janvier 1919, modifiée le 11.6.1919. Il y eut 35 députés à la Diète, élus au suffrage universel pour trois ans.

Le duché d'Oldenburg avait obtenu une Constitution en 1849, révisée ensuite en 1852. Puis, à la suite des événements de 1866, il fut incorporé à la Prusse. Il devint République par la Constitution du 7.6.1919. Il y eut 48 députés à la Diète élue par vote universel.

La principauté de Waldeck, formée de parcelles enclavées au milieu des territoires prussiens, avec gouvernement constitutionnel et Diète élue au suffrage à deux degrés, devint République ; elle eut une Constitution provisoire le 15 avril 1917 : une Diète de 21 députés, élus au suffrage universel.

On sait que la Prusse (1), qui dominait l'Allemagne avant guerre, l'avait à cette époque, profondément imprégnée de ses principes politiques. Elle demeure encore l'Etat le plus réactionnaire du Reich. Le régime d'apparence républicaine qui s'est imposé en novembre 1918, l'avait enthousiasmé moins que les autres Etats. Comme M. Matter l'a écrit, il est né des déceptions et de la faim, mais non d'un désir sincère de liberté. La Prusse au fond ne serait-elle pas toujours conservatrice ? Elle glisse d'ailleurs vers la Droite.

1. Cf. Maurice Aubry, *La Constitution prussienne du 30 novembre 1920*. Paris, 1922. Cf. Paul Hirsch.

Son assemblée constituante, en vertu de la loi du 20 mars 1919, exerça le pouvoir législatif et exécutif, jusqu'au vote de la Constitution définitive, qui survint beaucoup plus tard (30 novembre 1920).

La Prusse est pourtant le plus intéressant à étudier des Etats de l'Allemagne, en raison du rôle vraiment central qu'elle a joué dans l'histoire du Reich, de la place qu'elle a tenue dans l'ancien Empire, et de la situation de premier plan qu'elle y occupe aujourd'hui encore, du fait de son étendue et de sa population.

Rappelons que le 25 février 1920, le gouvernement prussien avait déposé au Parlement prussien, le projet définitif de Constitution, préparée par le ministère de l'Intérieur. Dans ce projet, aucune participation directe à la gestion des affaires de l'Etat n'est reconnue à l'ensemble du peuple.

L'examen de ce projet par l'Assemblée nationale, retardé tout d'abord, fut commencé en séance plénière les 26-28 avril 1920. Les controverses y furent nombreuses entre les partis. Il se trouva notamment des membres de tous les partis, pour insister sur le fait que le Landtag ne devait pas être le seul organe de la volonté populaire, mais qu'il convenait de concéder au peuple dans son ensemble, la possibilité de manifester sa manière de voir d'une façon directe, au moyen de l'initiative et du referendum populaire (1). Le 26 mars, à la onzième séance de l'assemblée prussienne eut lieu la discussion du programme du gouvernement constitué dans ses premières réunions par ladite Assemblée. Le projet fut transmis le 28 mai 1920 à la commission de la Constitution qui commença ses travaux le 16 juin, et ne les acheva pas avant le 8 octobre 1920. La Constitution prussienne prévoit donc, mais en deuxième lecture seulement, les institutions de gouvernement direct.

Pour terminer nous ne mentionnerons que pour mémoire les principautés de Reuss-Schleiz-Lobenstein-Ebersdorf et de Reuss-Greiz, le duché de Saxe-Meiningen qui était devenu République par la Constitution provisoire du 15 novembre 1918, le grand duché de Saxe-Weimar-Eisenach (constitution du

1. Cf. Maurice Aubry.

19 mai 1919), le duché de Saxe-Cobourg-Gotha, celui de Saxe-Altenburg, la principauté de Schwarzburg-Rudolstadt (constitution du 22 novembre 1919) et celle de Schwarzburg-Sondershausen, qui, à l'exception du territoire de Cobourg qui fut de son côté réuni à la Bavière (1), conclurent en 1920 un traité d'association et de fusion : ces pays furent groupés en un *Pays de Thuringe à dater du 1^{er} mai 1920*.

L'article 18 de la Constitution de Weimar, cité plus haut, avait en effet prévu la réunion de plusieurs petits pays entre eux ou leur rattachement à des pays voisins plus considérables, et aussi le démembrement des pays jugés trop vastes : jusqu'à maintenant, seules les opérations de la première espèce ont abouti. Ainsi, partout, en même temps que se trouve consacré le suffrage universel par lequel le peuple manifeste sa volonté, suffrage universel de tous les Allemands et Allemandes âgés de vingt ans, en Prusse articles 4 et 5 de la Constitution, en Saxe article 3, etc..., est admise comme principe de base, *la forme républicaine des gouvernements des Pays*. Ainsi, dans l'article 1^{er}, § 1^{er} de la Constitution saxonne. Quelquefois, les expressions adoptées diffèrent cependant : l'article 1^{er} de la Constitution württembergéoise s'exprime ainsi : « Le Württemberg est un Etat populaire libre » (Volksstaat). La Constitution badoise emploie au contraire le mot de « Republik ». En Prusse (article 1^{er}), le mot « Republik » fut choisi après de nombreuses discussions, car le député Berndt voulait lui substituer le mot « Freistaat » pour qu'on demeurât d'accord avec l'article 17 de la Constitution d'Empire (2).

Le projet de Constitution Ritter (première section, consacrée à l'Etat) propose la rédaction suivante pour l'article 1^{er} : « Bade est un Etat populaire (Volksstaat) libre et autonome (selbstständig) dans le Reich allemand. »

Il suit de là que les aspirations de restauration monarchique sont aussi peu conciliables avec les nouvelles constitutions que

1. Sur la réunion de Cobourg à la Bavière, cf. *Annuaire de Législation étrangère* de 1920, p. 65 : loi du 30 avril 1920 relative à cette réunion, traduite par M. P. Hamel.

2. Rapporté par Stier-Somlo, *Verfassung des Freistaats Preussen*, sous article 1^{er}.

les aspirations tendant à la reconstitution d'une nouvelle dictature des Conseils ; toutes deux sont en effet, en contradiction avec les idées fondamentales d'une Démocratie.

C'est le peuple qui est détenteur de la puissance politique dans les Etats. — La même phrase lapidaire se retrouve partout. Il résultait d'ailleurs de l'article 17 de la Constitution du Reich précitée, que les Pays allemands n'avaient pas la faculté de se donner librement une Constitution, presque tous devaient obtenir une Constitution républicaine sur la base démocratique prévue par la Constitution d'Empire.

La même forme de gouvernement devait être adoptée dans tous les Etats composant l'Empire, et le principe de l'élection directe par le peuple de ses représentants était universellement prescrit !

Mais c'est à la décision spéciale de chaque Constitution qu'était laissée le soin, si celles-ci le jugeaient à propos, de faire participer directement et en dehors des élections, le peuple aux affaires publiques, au moyen d'autres institutions, telles que les Initiatives populaires et les referendums.

Comment la souveraineté populaire est-elle mise en œuvre ?

L'un des projets qui insiste le plus sur ce point, c'est celui de Ritter pour l'Etat badois, dans son article 4, qui s'exprime ainsi : « C'est au nom du peuple que le Landtag expédie les lois ; le peuple peut les rejeter, même les faire lui-même. C'est au nom du peuple que le président élu dirige le pays ; devant le Landtag, il rend compte au peuple de son activité. Enfin c'est au nom du peuple que les tribunaux (Indépendants) disent le droit en se conformant aux lois ».

De même :

Article 2 de la Constitution prussienne : « La puissance publique émane de l'ensemble du peuple. »

Article 2 de la Constitution nouvelle de l'Etat libre de Bavière : « La puissance émane de l'universalité du peuple (1^{re} proposition) ».

Article 2, alinéa 1^{er} de la Constitution saxonne : « La puissance publique émane du peuple. »

Article 3 de la Constitution würtembergeoise : « Tous les pouvoirs émanent du peuple. »

Article 2 de la Constitution de la ville libre de Hambourg : « La puissance politique émane du peuple. »

Beaucoup de ces Etats allemands connaissent ce qui est le propre des Etats populaires démocratiques ; ils connaissent la Démocratie directe et la Démocratie indirecte ; les Constituants ont posé comme principe suprême le système de la volonté populaire ; tout gouvernement dépend de ce pouvoir populaire, qui est maître suprême de sa destinée. Ils ont adopté aussi la solution fournie par la Démocratie mixte, la combinaison des principes du gouvernement direct et de ceux de la Démocratie représentative. Le peuple transporte par l'élection des députés son pouvoir politique au Landtag permanent, dont les pouvoirs sont ainsi toujours contrôlés, voire restreints par le peuple, qui, par voie d'initiative ou de referendum, peut voter une loi, même refusée par l'Assemblée. En règle générale d'ailleurs, nous savons que le domaine du gouvernement direct est soigneusement délimité, afin d'éviter que le peuple ne soit tenté d'abuser des droits extrêmement importants qu'on entend lui conférer (1) dans le domaine de la législation et dans la direction de l'Etat. Nous verrons d'ailleurs que le peuple peut procéder de son côté à la dissolution du Landtag.

Le peuple participe directement aux affaires de l'Etat :

Article 3 paragraphe 1^{er} et article 2 paragraphe 2 de la Constitution saxonne : « Cette souveraineté (la souveraineté populaire) est mise en œuvre : soit directement par le peuple, soit par l'intermédiaire de la Diète et des autorités de l'Etat. »

Article 2, deuxième proposition de la Constitution de l'Etat libre de Bavière : « La puissance... est exercée conformément aux dispositions de cette constitution et de la Constitution d'Empire allemand, directement par les citoyens, et indirectement par les organes qu'elle institue. »

Article 4, 1^o, de la Constitution würtembourgeoise : « Le peuple fait connaître sa volonté dans ses votes et dans les élections (§ 4, § 5). Bien entendu, abstraction faite de ces cas de

1. Voyez par exemple l'article 41 de la Constitution de Württemberg.

vote, le peuple a besoin de représentants, si bien que le Würtemberg est une démocratie représentative (1). »

Article 6 de la Constitution badoise : « La loi est faite, en partie directement par le peuple par voie d'initiative populaire (Volksvorschlagsrecht) et de referendum (Volksabstimmung), en partie par les représentants élus du peuple (le Landtag). »

L'article 17 du projet Ritter a la formule suivante :

« Le peuple, là où la constitution lui a réservé le soin de trancher les questions, exprime sa volonté directement par le vote populaire ou bien par les élections populaires. »

Article 3 de la Constitution prussienne : « Le peuple exprime sa volonté, conformément aux prescriptions de la présente constitution et de la Constitution du Reich, *directement* par la voie du suffrage (initiative populaire, referendum et élections) et *indirectement* par l'intermédiaire des organes prévues par la constitution. »

Pour chaque cas prévu par les textes, les constitutions déterminent les proportions d'électeurs nécessaires pour mettre en marche la procédure d'initiative ou bien fixer elles-mêmes le nombre nécessaire à cet effet.

Le projet gouvernemental saxon n'avait pas prévu d'initiative populaire. La constitution définitive contient un article 36 qui s'exprime ainsi :

« Quand le dixième des électeurs lors de plusieurs récentes élections au Landtag, demande le vote d'une loi (ou la dissolution du Landtag) le cabinet doit provoquer un referendum populaire. Si c'est une loi qui réclame l'initiative populaire, un projet accompagné de l'exposé des motifs, doit être annexé à la demande. »

En Würtemberg, il n'est pas fixé de nombre ferme minimum, mais une fraction déterminée des électeurs : le cinquième ou le dixième seulement (cf. articles 16, 43 et 44 de la Constitution württembergeoise).

En Bade au contraire, le chiffre est absolument fixe. L'article 6 paragraphe 2 s'exprime ainsi : « L'initiative populaire

1. Cf. les articles 41 à 47 inclus de la section de la constitution, consacrée à la législation.

peut être prise et le referendum, être demandé par 5.000 ressortissants de l'Etat, possédant le droit de vote (1), »

Faisons remarquer que Dietz, dans le paragraphe 5 de son projet, prévoyait un chiffre relatif, non pas ce chiffre de 5.000, mais la proportion du quinzième des votants, ou bien une fraction plus petite, si le tiers du Landtag adhéra au projet de loi.

Le système de la constitution définitive est le système adopté aujourd'hui en Suisse. La fixation d'un chiffre *absolu* rend plus aisé le referendum si le chiffre de la population du pays augmente et si l'organisation des partis est solide. Les Américains préfèrent au contraire les chiffres *relatifs*. Les exagérations ou excès d'appels au peuple pendant les premières années qui suivent l'introduction d'une procédure d'initiative dans un pays soucieux de sa dignité, obligent fatalement à renforcer les proportions établies par les textes. Le système suisse aurait, certes, des avantages : il peut faciliter le contrôle des statisticiens, il allège aussi le maniement de la procédure, à mesure que la population augmente, car il ne faut pas que l'appel au peuple se produise par trop à la légère. Mais alors que trente mille signatures sont exigées en Suisse par le referendum facultatif, une statistique de 1905 nous apprend qu'il y a 800.000 citoyens électeurs dans toute la confédération, et le nombre des initiants réunis pour statuer au cours des années 1874 à 1907 s'est élevé en moyenne à 75.465. Le plus petit des chiffres réunis fut celui de 36.000 ; on arriva une fois à 181.000 signatures. Cinq fois, plus de 100.000 signatures ont été réunies. La marge entre pareils nombres et celui fixé par les textes est fort grande !

Curtius (2) est persuadé qu'avec la solide organisation des partis qui existe dans l'Etat de Bade, le chiffre fixé par la constitution est trop bas. L'avant-projet d'une commission, la « Commission des sept », proposait le chiffre de 150.000 signatures. Le projet Glockner réclamait 100.000 signatures. Curtius le tient pour raisonnable à cet égard. Dans le projet Ritter, l'article 65 de la quatrième section s'exprimait ainsi : « Les lois peuvent

1. Pour les textes de la Constitution badoise, nous ne nous sommes référés à aucune traduction.

2. *Op. cit.*, p. 20.

être proposées par le président, chacune des Chambres et 40.000 citoyens électeurs. Le Landtag peut examiner la proposition.»

En Prusse, l'initiative populaire, pour être valable, doit émaner d'un certain nombre d'électeurs (cf. article 6 alinéa 2). Il est dit que dans le cas de vote, modification ou abrogation des lois, elle doit provenir pour être juridiquement valable, du vingtième au moins des électeurs. Dans d'autres hypothèses plus importantes, relatives à la dissolution de la Diète et aux modifications à apporter à la constitution, c'est le cinquième du nombre des électeurs qui est exigé (cf. article 6, 2°).

Sur quoi peut porter l'initiative populaire ?

En général, les objets de l'initiative sont déterminés largement par les textes,

En Saxe, le peuple ne peut prendre d'initiative que quant aux deux points suivants, prévus tous deux par l'article 26 : l'initiative des lois et la dissolution de la Diète.

En Bavière, où les initiatives populaires au sens de l'article 10, alinéa 1^{er}, chiffres 1 et 2, ne peuvent être introduites qu'en la forme de projets de lois, chaque initiative doit être limitée à un objet déterminé, et motivée de façon précise (cf. article 76, 2°).
Puis :

Article 76, 1°. « La Chambre délibère sur toutes les propositions de lois dont elle est saisie par ses membres, le Conseil des ministres ou le corps électoral. Elle décide définitivement sur l'admissibilité et la validité des initiatives populaires. »

Article 76, 3°. « Si l'initiative populaire est rejetée par la Chambre ou n'est admise qu'avec modifications, elle doit être soumise au referendum. La Chambre peut opposer aux projets de lois émanant de l'initiative populaire, un projet adopté par elle. Dans ce cas, les deux projets sont soumis au referendum. Si le projet de loi émanant de l'initiative populaire est accepté sans modifications par la Chambre, il n'y a lieu à Referendum à son sujet que s'il est réclamé par une initiative populaire conformément à l'alinéa 2 de l'article 77.

L'article 24 de la Constitution badoise dispose :

« Le droit d'initiative populaire (dont parle l'article 6, dernier alinéa) s'entend de la demande de promulgation, abrogation ou modification d'une loi. » Dietz, article 25, ajoute qu'il faut y

comprendre aussi la confection d'une autre loi, soumise d'après la constitution au vote populaire.

La demande peut être déposée sous la forme « d'une simple proposition, et doit être motivée dans un cas comme dans l'autre. Elle peut être adressée au ministère d'Etat ou bien au Landtag, quand il est en session. Si la demande n'est pas admise par le Landtag (variante du projet Dietz : ou encore par le ministère d'Etat), il faut la soumettre au vote populaire ».

Si foncièrement il y a analogie sur la manière de se comporter, des constitutions badoise et württembergaise, il faut signaler qu'en Bade la demande d'un vote populaire peut seulement être déposée sous la forme d'un projet de loi complètement élaboré, avec motifs à l'appui (article 22 précité, de la constitution). Il suffit d'après le texte württembergais, que le ministère d'Etat ait déposé un projet de loi dans le même sens que l'initiative populaire, le Landtag n'ayant par conséquent qu'à examiner le projet populaire qui lui est présenté, et à l'approuver ou l'écarter (cf. article 44) : c'est là, remarquons-le, une initiative *indirecte*, alors qu'en Bade l'initiative est directe, puisque le Landtag badois peut accepter une demande populaire sans changement : s'il ne le fait pas, c'est le peuple qui tranche la question en dernier ressort. La Constitution württembergaise a donc délimité plus étroitement le ressort de la législation, que la Constitution badoise.

En Prusse le peuple peut prendre des initiatives propres à trois objets, en vertu de l'article 6, 1^o, de la Constitution de 1920 : la publication, la modification ou l'abrogation d'une loi ; l'introduction de modifications à la constitution ; enfin la dissolution du Landtag.

Ces trois chefs sont limitatifs. La demande doit être adressée au ministère d'Etat, qui la transmet sans délai au Landtag, en y joignant « un exposé de ses observations » (article 6, § 2). Cette initiative populaire est énoncée en un projet de loi complet (1).

En vertu de l'article 6, 2^o, l'initiative populaire doit être formu-

1. Toute cette procédure est fort bien exposée dans le livre de M. Maurice Aubry, sur la Constitution prussienne.

lée en un projet de loi complet, quand il s'agit d'une initiative tendant à l'introduction de modifications constitutionnelles ou touchant au vote, à la modification, à l'abrogation d'une loi.

Supposons que le Landtag prussien ait donné satisfaction à la demande visée par l'initiative populaire prévue au paragraphe 5 de l'article 6, et dont nous avons parlé : tout se termine là et aucun referendum ne peut avoir lieu. Le peuple a obtenu ce qu'il désirait. Tout vote de sa part serait désormais superflu.

Le Landtag peut ainsi, par un vote conforme à l'initiative, prévenir les agitations populaires qu'elle redoute.

L'article 36, paragraphe 3, de la Constitution saxonne s'exprime de la même façon :

« Le cabinet doit exposer au Landtag le but et les projets de l'initiative populaire. Le referendum n'a pas lieu si la Diète donne satisfaction à la demande visée en l'initiative populaire. »

Quand le Landtag prussien n'a donné satisfaction à l'initiative populaire que d'une façon incomplète ou en la modifiant, que se produit-il ?

Nous nous rappelons que la Constitution du Reich s'exprimait ainsi : « Il n'y a pas lieu à referendum quand le projet de loi réclamé est adopté sans modifications par le Reichstag. »

La constitution prussienne n'a pas adopté les mots « sans modification ». Mais la sous-commission intéressée, rapporte M. Maurice Aubry, fut d'avis que toute modification essentielle introduite par le Landtag à un projet de loi réclamé par l'initiative populaire, rendait un referendum nécessaire. Il n'en serait pas de même, à son sens, si le Landtag avait admis simplement de petites modifications de forme.

Si le Landtag, à qui a été transmise la proposition d'initiative populaire, l'a modifiée dans son essence ou rejetée, la proposition doit être soumise à un referendum.

En dehors de ce cas normal, il y a lieu à referendum au cas où le Conseil d'Etat le déclanche, en vue d'amener la dissolution de la Diète (article 14) et au cas où la Diète le provoque, après avoir voté à nouveau, à une majorité insuffisante, une loi à laquelle le Conseil d'Etat avait mis son opposition (article 42, § 3).

En Saxe, les initiatives ne comportent pas non plus d'autre suite si la Diète fait droit à leur contenu; au cas contraire, elles sont soumises au referendum.

Le referendum peut, d'autre part, être provoqué dans deux autres cas :

1° Le cas où le gouvernement a usé de son veto suspensif. Il trouve des objections à la mise en vigueur d'une loi votée et confirmée par le Landtag dans les conditions précisées par l'article 35 de la constitution.

2° Le cas prévu par l'article 9, où le gouvernement veut dissoudre la Chambre.

Mais le gouvernement qui a l'intention de ne pas promulguer la loi votée à la Chambre, a le droit de la lui retourner dans un délai de quinze jours, pour qu'elle délibère à nouveau sur elle. En cas de confirmation de la loi par la Diète, le ministère peut alors en sûreté de conscience, provoquer le referendum.

Le referendum existe naturellement en Bavière.

L'article 45 de la Constitution est rédigé ainsi :

« Avant de soumettre des projets au referendum, les Chambres doivent prendre une décision à leur sujet, conformément aux articles 76 et 77. »

Article 77 : 2°, « Pour les autres lois votées par la Chambre sans qu'il y ait eu initiative populaire, une initiative populaire, une décision du Conseil des ministres peuvent, dans le délai d'un mois, réclamer un referendum. La loi ne peut être promulguée ni publiée avant l'expiration de ce délai. »

3° « S'il n'intervient pas de referendum valable sur une décision de la Chambre relative à une matière de législation, cette décision est considérée comme ratifiée. »

4° « Une initiative populaire qui a été définitivement repoussée par un referendum, ne peut être renouvelée avant un an, et s'il s'agit de modifications à la constitution, avant trois ans. »

En Wurtemberg, le referendum, toujours facultatif, a lieu seulement quand le gouvernement en décide ainsi ou quand le 1/10^e des électeurs le demande. Nous savons que le même nombre d'électeurs peut faire la demande d'un projet de loi (voyez

plus haut). Une proposition de loi ne peut émaner directement du peuple. Le projet de loi élaboré sur la base d'une initiative par le ministère d'Etat, doit être soumis par voie de vote populaire au Landtag, pour que celui-ci exprime son avis (article 44). Le Landtag peut recommander tel projet de loi qui lui agréé, pour l'acceptation (article 65, § 2).

Ce Landtag doit donc s'entendre avec le peuple. D'ailleurs, le paragraphe (article 62) dit qu'en l'absence de vote populaire, les lois faites par lui sont promulguées au nom du peuple.

Article 64, 1^o : Si le Landtag n'a pas déclaré l'urgence (1) les lois ou parties (Teile) de lois faites par lui, seront soumises au vote populaire dans les deux mois, si le ministère d'Etat en décide ainsi, ou si le dixième des citoyens, électeurs lors des dernières élections au Landtag, le demande.

2^o Avant que ce délai de deux mois ne soit écoulé, la loi ne doit pas être expédiée.

L'article 22 de la Constitution badoise dispose que :

« Au vote populaire doivent être soumises toutes les matières de la résolution du Landtag (l'article 26 du projet Dietz ajoutait : et du ministère), si le Landtag ou le ministère d'Etat décide le commencement de mise à exécution du vote populaire ou que 5.000 ressortissants de l'Etat jouissant du droit de vote, font une demande de vote populaire. » Dietz ne proposait naturellement pas une telle rédaction, puisqu'il n'admet pas, comme nous l'avons dit, le même mode de calcul du pourcentage des initiants.

« A la demande de 50.000 (le projet Dietz a aussi ici une rédaction différente) ressortissants de l'Etat possédant le droit de vote, chaque loi arrêtée par le Landtag doit être soumise au vote, et n'a son plein effet que si pour les lois constitutionnelles, 2/3 de ses électeurs et pour les autres lois, la majorité simple ont voté. La demande de commencement de mise à exécution de cette disposition peut seulement être déposée avant la publication régulière de la loi comme telle. Dans l'hypothèse con-

1. Voyez plus loin l'étude des limitations aux possibilités d'appel au peuple.

traire, le peuple a le droit de proposer une suspension ou une modification de loi. »

Glockner, Weill et Zehnter, pour le paragraphe 5 de la partie V de leur projet, consacrée à la législation, avaient rédigé un article ainsi conçu : « Sur une proposition signée du dixième de ceux qui jouissaient du droit de vote aux dernières élections au Landtag, le ministère d'Etat a l'obligation de proposer une promulgation, abrogation ou modification d'une loi au Landtag, ou bien soumettre le projet au vote populaire. Si le ministère d'Etat fait sans vote populaire préalable, une proposition au Landtag qui corresponde au projet, et que celui-ci écarte la proposition, le projet doit être soumis au peuple ; si la majorité se prononce pour le projet, le ministère d'Etat prononce la dissolution du Landtag. « Si le ministère d'Etat, sans provoquer auparavant une résolution du Landtag, a recours directement au vote populaire, et que la majorité se prononce en sa faveur, le ministère d'Etat doit faire pour le Landtag un projet correspondant à la proposition, et si celui-ci écarte le projet, il doit dissoudre le Landtag. ».

Le projet de la Commission des sept pour l'Etat libre de Bade, que nous avons déjà eu l'occasion de citer, prévoyait dans son article 10 au profit de 150.000 électeurs principalement, un libre droit de referendum, c'est-à-dire le droit pour eux d'en appeler à la collectivité de leurs concitoyens sur un texte de loi (1).

Le projet Ritter dispose dans sa quatrième section, article 67, que la proposition de loi que l'une des chambres accepte et que l'autre rejette, peut être soumise (par le président) au vote populaire ; il y est obligé :

a) Quand la proposition de loi a été demandée par au moins 4.000 citoyens électeurs.

b) Quand la Chambre le demande et que cette Chambre a accepté la proposition de loi en deux séances successives, article 68 : « Le président peut renvoyer à trois mois la promulgation d'une loi acceptée par le Landtag, et soumettre la loi au vote populaire.

¹. Cité par Curtius, ouvrage mentionné ; page 44.

Il est contraint de soumettre cette loi au vote populaire, quand, dans le délai d'un mois après la promulgation, 40.000 suffrages valablement exprimés le demandent. La proposition ne suspend pas l'effet de la loi; le président peut la mettre hors de vigueur, avec l'assentiment du Conseil des ministres, jusqu'à ce que le peuple tranche la question. Si la loi est rejetée par le peuple, elle est considérée comme mise hors de vigueur rétroactivement. »

Article 70 : « Une loi rejetée par le peuple doit après un délai de deux ans, être de nouveau soumise au peuple ou au Landtag, à moins que la Chambre populaire, avec une majorité renforcée, ne se permette une exception.

La Constitution badoise, dans ses paragraphes 22 et 48, a institué le referendum facultatif « qui forme contrepoids au radicalisme et à la réaction de l'unique Chambre populaire (1) ». Toutes les autres lois, autant qu'elles ne sont pas soustraites expressément au vote populaire, lui sont soumises, s'il en est décidé ainsi par le ministère d'Etat ou demandé par voie d'initiative populaire et par le nombre qualifié de citoyens de l'Etat, pendant trois mois après l'acceptation de la loi au Landtag.

D'après l'article 22, tous les objets de résolutions du Landtag peuvent faire l'objet d'un referendum facultatif. Mais si le Landtag statue sur l'invalidation de ses membres, sur son ordre du jour, sur des actes se référant à son administration, à la déposition du ministère, ou introduit même des plaintes devant la Cour de justice, peut-il y avoir referendum ?

Des dispositions qui ont réglé en détail le mode d'exercice de ce referendum facultatif, il ressort que seulement des lois peuvent être soumises au vote populaire; il ne peut donc faire aucun doute que dans l'article 22, ce soient simplement des « résolutions de lois » qui sont visées : surtout si on rapproche de ce texte l'article 6, 1^{er} alinéa, qui confère au peuple le pouvoir législatif, mais non pas le pouvoir exécutif.

L'étendue du referendum comprise autrement, et ce serait bien aléatoire ! Les circonstances difficiles de l'administration d'un Etat ne peuvent supporter que les masses populaires parti-

1. Ecrit Curtius, *op. cit.*, page 15.

cident à l'élaboration de certaines lois. Et puis il existe des tribunaux administratifs en Allemagne! et le Landtag saura exercer son contrôle sur l'activité politique des ministres du cabinet badois.

La constitution de Hambourg dispose dans son article 54 : « Un referendum ne peut simplement écarter une résolution de la représentation (Bürgerschaft) que si la majorité des électeurs participe au vote. » L'article 58 continue :

Une loi dont la promulgation est ajournée sur la proposition d'au moins 60 députés, doit être soumise au peuple si le 1/20 des votants le demande.

Un Volksentscheid doit être introduit si le 1/10 des électeurs demande une loi. Il doit y avoir un projet de loi bien étudié à la base du Volksbegehren. Il doit être soumis préalablement au Sénat, à condition que la représentation (Bürgerschaft) ait pris position sur la question. Le Volksentscheid n'a pas lieu si le projet de loi demandé est accepté sans changement par elle. »

Deux autres limitations sont prévues au referendum facultatif, à propos desquelles nous pourrions multiplier les exemples.

Presque tous les Etats dans les avant-projets et les constitutions elles-mêmes qui connaissent du referendum, admettent que les *lois urgentes* n'y sont pas soumises.

Il reste naturellement à savoir ce qu'il faut nommer « Lois d'urgence » ? et c'est seulement l'organe législatif des pays qui peut le dire.

D'après l'exemple fourni par quelques Etats américains, où on se méfie du pouvoir législatif à cet égard, il faudrait une *majorité plus grande du Landtag pour les déclarations d'urgence*. Cela n'est guère nécessaire cependant, car par voie d'initiative, une loi soustraite sans raison au referendum facultatif pourrait facilement être abrogée à nouveau.

La Constitution de Wurtemberg dans son article 43, dispose que pour laisser place à un vote populaire sur la loi résolue par le Landtag, la publication d'une loi peut être ajournée pendant deux mois, excepté dans le cas où le Landtag a déclaré qu'il y avait urgence.

En Bade, l'article 51 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Des lois qui ne sont pas urgentes par nature, sont sur la demande écrite du 1/10 des électeurs possédant le droit de vote aux dernières élections à la Chambre populaire, soumises au peuple pour qu'il les accepte ou les rejette. L'article 47, alinéa 4, phrases 1 et 2 trouve son application. La loi est considérée comme acceptée si la majorité des votants ne se prononce pas contre elle. »

Je renvoie également pour signaler les autres exceptions, à l'article 77-1° de la *Constitution bavaroise*, et à la Constitution prussienne article 6-3° : « Les Initiatives populaires ne sont pas recevables lorsqu'elles sont relatives aux questions financières, aux lois fiscales, à la fixation des traitements — les traités — les lois sur la fixation des frontières, les lois relatives à la création de fonctions et à la rémunération des fonctionnaires d'Etat, — les lois faites pour l'application des lois d'empire, pour autant que celles-ci édictent des prescriptions et obligations relativement à la confection ou le contenu des lois d'application, — les lois déclarées urgentes par la Chambre. »

D'après la *Constitution badoise* article 23-2°, sont exclues du vote populaire :

1° Les lois faites pour le maintien de la paix publique, de la santé publique, de la sécurité ou de l'ordre public, si elles sont déclarées urgentes par le Landtag, à la majorité des deux tiers.

2° Les lois de finances.

3° Les lois sur les Impôts et contributions ne sont soumises au referendum facultatif que si le ministère d'Etat en a décidé ainsi.

En Wurtemberg (article 45), sur les lois de contributions et la loi budgétaire, aucune initiative populaire n'a lieu. Au paragraphe 48 il est parlé de ces lois spéciales. « Toutes recettes et dépenses de l'Etat doivent être évaluées pour chaque exercice (Rechnungsjahr) et incorporées dans le budget. Ce dernier est établi par la loi de budget pour chaque exercice, et par exception pour deux exercices. »

De même, article 37 de la *Constitution saxonne* : « aucune Initiative ne peut s'appliquer au budget, aux lois concernant les dépenses et aux réglementations de traitements. »

Les conditions exigées pour que des modifications constitutionnelles puissent se produire, sont plus sévères que celles exigées pour les modifications des lois ordinaires.

La Constitution Wurtembergeoise stipule dans son article 5, § 3, que la simple majorité décide pour les lois ordinaires, mais que pour les lois qui contiennent une modification constitutionnelle, il faut une majorité des deux tiers des voix exprimées.

La Constitution badoise dispose dans ses articles 23 et 24, que sont soumises obligatoirement au vote populaire toutes les lois par lesquelles cette Constitution est modifiée. Pour elles, aucune demande n'est nécessaire, mais pour l'adoption il faut la majorité des deux tiers,

Le projet Ritter s'exprimait ainsi (article 69 : « une loi est acceptée par le peuple quand la majorité vote pour elle ; la majorité des deux tiers est exigée si les droits fondamentaux prévus par la Constitution devaient être changés dans leur expression et leur signification. »

A Hambourg, l'article 55 dispose que :

« Pour une loi modifiant la Constitution, il faut deux résolutions concordantes de la représentation populaire (*Bürgerschaft*) entre lesquelles un intervalle d'au moins quinze jours doit s'écouler. »

Les deux résolutions doivent être adoptées dans une séance où siègent au moins les $\frac{3}{4}$ des députés, par la majorité des $\frac{2}{3}$ des présents.

D'autre part une modification constitutionnelle peut être décidée par voie de vote populaire, à condition *que la majorité des électeurs participe au vote.*

La plupart des Pays allemands n'ont *pas de seconde chambre législative.*³ Pareille chose peut se comprendre dans de tout petits Etats ; cette absence peut nuire dans de plus grands. C'est ainsi qu'en Saxe par exemple, au point de vue législatif, la compétence du Landtag est trop exclusive, trop absolue. Il n'y a pas de Reichsrat !

La Constitution d'un petit Etat, celle de la ville libre de *Hambourg*, institua dans ses deuxième et quatrième sections deux assemblées : la *Bürgerschaft*, c'est-à-dire la représentation populaire et le *Sénat*. Le pouvoir exécutif serait aux mains d'un comité, le *Bürgerausschuss*.

D'après l'article 53, le Sénat a le droit d'opposer son Veto aux lois votées par la Bürgerschaft, mais en indiquant les raisons de ce Veto. La Bürgerschaft fait ensuite reproduire la résolution. Si la Bürgerschaft reprend cette résolution à la majorité des députés réunis, la loi est alors en état, et le Sénat doit parachever la loi et la publier ; mais il a la faculté, dans le délai d'un mois, d'introduire un referendum. Le droit d'en appeler au peuple n'appartient pas au Sénat, si la décision reprise par la Bürgerschaft est prise à la majorité exigée pour une modification constitutionnelle, à moins qu'il ne s'agisse dans la résolution elle-même, d'une modification constitutionnelle.

En Prusse, on parla (1) à l'Assemblée préparatoire, soit de Conseil financier, soit de Conseil d'Etat (Staatsrat). Les propositions des deux partis de droite, qui voulaient constituer le Conseil d'Etat en première Chambre possédant des pouvoirs étendus, se heurtèrent à l'opposition des socialistes, qui avaient voté contre l'ensemble de la constitution. On avait proposé de créer une deuxième chambre, qui aurait représenté des intérêts professionnels et locaux, et dont le président, élu par les deux assemblées, aurait les attributions d'un président d'Etat ; ce président d'Etat n'aurait pas eu seulement un droit d'opposition étendu contre les résolutions du Landtag, mais aussi le droit de dissoudre le Landtag.

On peut dire que d'une façon générale, le Staatsrat prévu dans les textes de la Constitution prussienne aujourd'hui, a les mêmes attributions que le Reichsrat de la Constitution d'Empire, avec cette différence que l'un est formé par les représentants des pays allemands, et que l'autre est constitué par la représentation des provinces prussiennes. Le Reichsrat doit être mis au courant des affaires de l'Etat par les ministres du Reich, et le Staatsrat mis au courant par le ministère d'Etat, de la conduite des affaires du Pays. Mais si, pour introduire des projets de lois, le gouvernement du Reich a essentiellement besoin de l'assentiment du Reichsrat, le gouvernement prussien n'a besoin que de consulter son Conseil d'Etat. Mais inversement, les droits du Staats-

1. Cf. Paul Hirsch, article cité, pp. 188 et 189.

rat sont à d'autres égards, plus étendus que ceux du Reichsrat (1).

Après l'étude de la participation du peuple à l'œuvre législative, nous voulons faire celle de l'élection du Pouvoir exécutif.

Au moment de la Constituante de Weimar, alors que la discussion se poursuivait en plusieurs assemblées de Pays, les pouvoirs formidables que la Constitution d'Empire accordait au président d'Empire, donnaient des craintes aux particularistes.

Cünow, très partisan de l'institution du referendum, n'était pas d'avis (2) que l'élection du président par le Landtag prussien fût une bonne solution des différentes questions qui se posaient. Il prétendait qu'il pouvait résulter de cette situation de dangereux conflits, pour le cas où les partis majoritaires de l'assemblée auraient l'intention de retirer leur confiance au ministère; mais que le ministère prussien réussisse à devancer le vote de défiance et à prononcer la dissolution du Landtag? que se passerait-il? Le Landtag serait alors mis en échec. Il posséderait sans doute le droit d'instituer une commission stable pendant la dissolution, mais qui n'a pas (en vertu de l'article 21) le droit d'agir aux lieu et place du Landtag dissous, il a seulement une situation subordonnée.

Ces cas seraient peut-être exceptionnels. Cünow fait remarquer qu'une constitution doit prévoir tous les cas, surtout les cas exceptionnels.

Preuss écrit (3) que l'introduction d'un président de l'Etat prussien eût été impossible, étant donnée la situation de la Prusse en Allemagne, qu'il suffisait de laisser au Conseil d'Etat le droit de dissoudre le Landtag, et au président du Conseil des ministres, le droit de choisir ses collaborateurs. Au moment où Preuss écrivait, le comité constitutionnel était en plein travail, il fut du même avis que notre auteur.

1. Cf. Paul Hirsch.

2. Cf. H. Cünow, *Der preussische Verfassungsentwurf*, extrait de la *Neue Zeit* du 2 avril 1920, p. 1 à 6.

3. Cf. Hugo Preuss, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, article assez bref, extrait de la *Deutsche Politik*, publication hebdomadaire für Welt- und Kulturpolitik du 23 juillet 1920.

Le 16 mars 1920, le projet de constitution vient en délibération. Comme la *Notverfassung* prussienne, le projet ne contient pas de président d'Etat, et l'article 25 dit simplement que le ministère d'Etat se compose d'un ministre-président et des autres ministres d'Etat.

En Prusse, il n'existe pas de chef d'Etat nommant les ministres ! Au contraire, le président du Conseil y est élu ! il peut diriger le ministère en matière administrative. Une telle pratique tend à rapprocher le régime prussien du régime suisse. Le système inauguré en Prusse n'est pas parlementaire, mais intermédiaire entre le régime parlementaire pur et le régime suisse.

En vertu de la *Constitution bavaroise*, article 58, le Conseil des ministres bavarois est nommé par la Chambre. Et la Chambre élit le ministre-président, qui lui soumet une liste de propositions pour les autres ministres.

Le projet pour l'Etat libre de Saxe de faire élire le président, non par le Landtag, mais par le peuple tout entier, fut écarté, et au ministère fut conférée la puissance suprême. A sa tête on a mis un ministre-président élu par la Chambre, à condition qu'elle réunisse au moins les deux tiers de ses membres et la majorité absolue des voix. On voit par là que le gouvernement est assez fortement soumis au Parlement, en Saxe. Le président est de plus irresponsable ; sauf pour violation de la constitution par conséquent, il ne peut dissoudre la Chambre.

Schelcher (1) propose l'élection par le peuple d'un président, dont les attributions seraient déterminées par la constitution. Les institutions de gouvernement direct, dit-il, devraient être introduites, telles qu'elles avaient été proposées dans le projet du gouvernement saxon, et dans les premier et deuxième projets du gouvernement du Reich, dont on tint compte par la suite à Weimar pour rédiger la Constitution du 11 août 1919.

La Saxe aurait bien pu s'accommoder d'une présidence plébiscitaire ; on aurait bien pu concevoir que la seule manière d'amener le président à se retirer, eût été une initiative populaire ou une demande de referendum faite par la Diète à une majorité renforcée.

1. Cf. Schelcher (wirklicher Geheimrat), *Parlamentarismus und Demokratie*, Leipzig, 1919, p. 7 et suiv.

En Wurtemberg, le ministre-président porte le titre de « Staaspräsident ». Seul il est élu; après chaque élection du Landtag, on procède aussi à une nouvelle élection du président d'Etat, qui choisit alors ses collaborateurs (paragraphe 27 de la constitution). En Bade, au contraire: tous les ministres sont élus par le Landtag (paragraphe 2)... La Constitution wurtembergeoise a donc fait au moins un petit effort pour rendre le président d'Etat quelque peu indépendant.

D'après le projet Ritter pour l'Etat de Bade, le président devait être élu par les deux Chambres en assemblée ordinaire, à la majorité des deux tiers des voix. Si deux opérations se succédaient sans résultat, le peuple devait choisir entre les deux hommes qui se disputaient les suffrages et qui avaient obtenu le plus de voix dans les élections. Se reporter à l'article 49: « Le président est élu par l'Assemblée du Landtag ou par le peuple pour cinq ans; il doit avoir 35 ans et être Badois depuis dix ans. »

Ritter, dans son ouvrage (1), rapporte que d'autres projets que le sien étaient élaborés en même temps pour Bade, d'après lesquels le gouvernement devrait être dirigé, sans président, par un ministère d'Etat de sept membres nommés par la Chambre populaire, proportionnellement au nombre des partis et au nombre des députés qu'ils réunissent. La Chambre répartit les ministères entre les ministres, qui doivent d'ailleurs se retirer devant un vote de défiance.

D'après l'article 4 du propre projet de Ritter: « Le président dirige le pays en se conformant aux lois, et rend compte de son activité devant le Landtag, par les ministres responsables qui sont ses collaborateurs. »

Il importe de créer des correctifs à la toute-puissance du Parlement. Nous nous proposons précisément maintenant d'exposer dans quelle mesure le pouvoir exécutif peut gouverner indépendamment du pouvoir législatif. Lui est-il généralement conféré un droit propre de dissolution du Landtag? ou est-il donné parfois au ministère d'Etat compétence pour provoquer un vote populaire sur les résolutions de ce Landtag? n'oublions

pas que cela signifierait que la constitution a voulu rendre le ministère d'Etat indépendant du Landtag. Le peuple en effet, juge de dernière instance dans un gouvernement démocratique, aurait conscience qu'il existe au moins dans l'Etat une personnalité suprême qui détienne dans une certaine mesure le pouvoir.

Les rapports des pouvoirs législatif et exécutif sont compris différemment, suivant les diverses constitutions des pays. L'histoire constitutionnelle de tous les Etats, monarchies comme républiques, montre qu'il faut un équilibre sérieux des deux pouvoirs : du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Les Etats latins ont tendance à assigner au Parlement une grande influence, séparant le pouvoir exécutif en deux parties qui se complètent l'une l'autre. L'une seulement est responsable, c'est le ministère ; l'autre ne l'est pas, c'est le président ou le monarque. Mais l'organe important, quoique secondaire, reste le Landtag, représentant du peuple.

C'est ainsi qu'en Prusse les Constituants voulurent, par l'introduction des institutions de gouvernement direct, manifester leur volonté de créer un correctif à la toute puissance de la Diète. Le rapporteur Berndt (1), dont nous avons déjà eu l'occasion de prononcer le nom, s'est exprimé ainsi en effet :

« Nous sommes partis de ce point de vue que le peuple souverain ne saurait être éloigné des affaires publiques pendant les quatre années que dure une législature de la Diète ; il doit, au contraire, être en mesure de prendre lui-même, au cours de cette période, des décisions concernant les questions qui présentent une importance particulière, pouvoir, au besoin, provoquer la dissolution de la Diète, si les opinions et les manières de voir de celle-ci ne concordent plus avec la volonté populaire. »

En Bavière, le Conseil des ministres nommé par la Chambre, est responsable devant elle ; par conséquent, le gouvernement y est parlementaire.

Dans la Constitution württembergeoise, le ministère est plus indépendant. Il a d'abord l'initiative des Lois (article 30 de la Constitution), et des prérogatives particulières en matière finan-

1. Rapport de la Commission de la Constitution. Document n° 3120 A, p. 2 ; traduction Maurice Aubry et rapporté dans son ouvrage consacré à la Prusse.

cière (art. 49); il tend très nettement vers le véritable type du ministère parlementaire. Au contraire, pour employer la terminologie de Redslob, la Constitution badoise s'est donné un gouvernement parlementaire de forme bâtarde. La différence essentielle entre les deux formes résiderait dans la manière de concevoir les rapports du législatif et de l'Exécutif. La Constitution anglaise ne connaît pas du gouvernement parlementaire véritable, système de contrepoids entre le Législatif et l'Exécutif. Mais, dans un tel système parlementaire, il faudrait que le pouvoir le plus élevé de la nation soit le peuple; le ministère aurait droit de lui demander la dissolution du Landtag.

Le Landtag, plus indirectement, aurait le droit de refuser l'arrière-ban et une loi importante; c'est d'ailleurs cela que signifie le rôle de confiance qui rend intenable telle situation ministérielle dans tel pays à Parlement.

La Constitution prussienne va plus loin que la Constitution du Reich à propos de la dissolution du Reichstag. Elle permet au peuple de provoquer une dissolution par une Initiative (article 6), alors que nous avons signalé que dans le Reich, le droit de dissolution du Reichstag n'appartient qu'au Président du Reich. Le peuple prussien partage cette prérogative avec le Landtag lui-même, ainsi qu'avec le comité prévu par l'article 14 de la Constitution, et composé du premier ministre, des présidents du Landtag et du Conseil d'Etat.

En Bavière, § 30-4° : « Si le cinquième au moins des électeurs demande la dissolution de la Chambre, il doit être procédé à un referendum. La votation ne produit effet que si la moitié au moins des électeurs y a pris part et si une majorité des deux tiers au moins des voix exprimées s'est prononcée pour la dissolution. »

5° « Si la dissolution de la Chambre est décidée, le Parlement doit y procéder sans délai. »

D'ailleurs le paragraphe 31 vient ajouter que « la Chambre peut à tous moments, décider sa dissolution ». Mais alors « la présence des deux tiers et l'assentiment de plus de la moitié du nombre légal des députés sont nécessaires. »

1. Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*. Tübingen, 1918. J. C. B. Mohr.

En Saxe, nous savons que le gouvernement n'a pas le droit de dissoudre la Diète. La question fut posée au cours des délibérations; elle fut résolue par la négative. En vertu de l'article 9, § 2, la dissolution ne peut s'opérer que par une propre décision du Landtag ou bien par voie d'Initiative populaire et de referendum, qu'il est loisible au gouvernement de provoquer ou non. Il fut admis en effet déjà par la Constitution provisoire dans son article 16, que le gouvernement saxon pourrait en appeler dans les deux mois au peuple, sur des lois faites par la Chambre populaire. Si le vote populaire se prononce contre son point de vue, il doit alors se démettre de ses fonctions : son veto est donc en quelque sorte, uniquement suspensif. Mais il reste en fonctions jusqu'à ce que le vote populaire soit intervenu. Si au contraire ce vote populaire se prononce pour la solution qu'il a proposée, il peut dissoudre la Chambre, et les résolutions de cette Chambre ne produiront plus d'effet. Mais que se passerait-il donc si le peuple réélisait la même Chambre, une fois que l'ancienne serait dissoute ? Nous ne comprenons pas très bien.

D'après la Constitution badoise et la Constitution württembergeoise, la dissolution du Landtag peut seulement avoir lieu par vote populaire. Mais dans la République badoise, l'Initiative ne peut émaner que du peuple; d'après l'article 46, le ministère d'Etat doit ensuite purement et simplement procéder à la dissolution décidée par lui. Au contraire, le ministère württembergeois a le droit d'Initiative aussi : il peut de lui-même, ordonner de soumettre au peuple la question de la dissolution du Landtag (art. 16, § 2).

En Bade, le projet du gouvernement prévoyait bien un droit de dissolution propre du Landtag (Selbstaflösungsrecht) par une résolution prise à la majorité qualifiée. Mais le comité de Constitution raya le droit de dissolution propre pour la simple raison suivante : « il ne considérerait pas du tout comme convenable que le Landtag ait le droit de demander lui-même sa propre dissolution (1). »

Dans la nouvelle rédaction de la Constitution badoise (2), ne

1. Cf. compte rendu du comité de la Constitution, p. 42 ; sous le paragraphe 46.

2. Article 46, alinéa 1^{er}.

figure donc que la dissolution par le ministère d'Etat, « demandée par 50.000 citoyens-électeurs du « Pays », dans le vote populaire qui est intervenu au cours du mois suivant ». Le ministère d'Etat n'agit en ce cas, qu'en qualité d'organe d'exécution.

A la commission fut examinée et repoussée l'idée de donner au ministère d'Etat le droit de dissoudre le Landtag de sa propre autorité. Il ne parut pas convenable de conférer ce droit au ministère d'Etat, alors que le ministère d'Etat est élu par le Landtag et se trouve lui être subordonné » (1).

Mais de cette façon, tout comme en France, l'exécutif est paralysé et par conséquent la dissolution rendue pratiquement impossible. Il en est tout autrement en Wurtemberg. Là, l'Exécutif, c'est-à-dire le ministère d'Etat, peut prendre l'Initiative et de son côté proposer au peuple la dissolution du Landtag, qui tranche ensuite la question.

Dans la Constitution, l'article 3 (1.) s'exprime ainsi :

« Le Landtag peut, avant l'expiration de la législature, être dissous par le vote populaire.

2° « La question de la dissolution du Landtag doit être déférée au peuple, si le ministère (Staatsministerium) le décide ou si le dixième de ceux qui étaient électeurs lors des dernières élections au Landtag, dépose une demande en ce sens » ;

3° « C'est durant les deux mois qui suivent la dissolution, que doivent avoir lieu les nouvelles élections ».

La Constitution badoise considère le ministère d'Etat seulement comme comité exécutif du Landtag. La Constitution wurtembergeoise fait de même, mais elle veut aussi mettre avant tout l'Exécutif debout sur ses pieds et fortifier l'initiative des ministres, et particulièrement du président d'Etat. En cela elle va même si loin que l'Initiative ministérielle pourra se retourner contre son créateur, le Landtag.

Dans le projet Ritter, l'article 40 dispose que « le Président pourra dissoudre le Landtag en tout temps, en vertu de l'article 40, et ordonner de nouvelles élections dans les trente jours ».

1. Cf. *Die Badische Verfassung*, commentée par Zehnter, remarque 2 et article 46, p. 110.

Puisque maintenant l'Empire allemand et les Etats de l'Empire sont des démocraties, ils doivent comme tels, imiter les exemples suisse et américain, s'ils ne veulent pas passer pour sous-estimer la valeur de l'idée d'Etat démocratique. Il faut considérer le nouvel Etat allemand comme une société, une compagnie, qui tire toute sa puissance de la volonté du peuple tout entier.

Il faut parachever l'Etat dans la conscience populaire. Et pour cela *il fallait que le peuple se reconnût le créateur d'un droit populaire fortement ancré dans son âme*. D'autant plus que les compléments constitutionnels et les modifications apportées au texte de la Constitution doivent être acceptées par le peuple en un referendum obligatoire ! Et l'exigence d'une majorité des deux tiers répond à une signification relevée de la Constitution à l'encontre des lois habituelles et lui assure une longue durée, même si une majorité simple peut décider de procéder à des modifications constitutionnelles.

En Suisse au contraire, dans les cantons, la majorité simple suffit.

En un mot, il était dans l'esprit de ces Constitutions si démocratiques, qu'on en soumit la teneur à l'approbation du peuple. Mais aucun article ne le prévoit pour la Constitution prussienne, et il ne semble même pas que l'on ait songé à user pour elle de ce mode de referendum, prévu par son article 6, et à réclamer une manière de plébiscite sur la Constitution. Seules les élections générales nécessaires au renouvellement de l'assemblée, allaient permettre au peuple de Prusse de se prononcer (1).

Les Constitutions actuelles des Etats-Unis ont été toutes acceptées par le peuple, et ne peuvent, sauf exception (2) être modifiées que par lui. Il est vrai que l'acceptation de la législation populaire fit autrefois partie en Amérique de la lutte contre la corruption des partis et du Parlement, qui régnait avant que l'Angleterre se fût séparée de ses colonies. Les constitutions

1. Sur les élections prussiennes du 20 février 1920, cf. le dernier paragraphe de l'article de M. Paul Matter (*Revue des Sciences politiques*, 1921, p. 185).

2. Fait exception la Constitution du Delaware.

furent à ce moment, des occasions pour le peuple, d'ancrer partout des moyens de contrôle efficaces.

En Suisse, le referendum sur la constitution fut déclaré obligatoire pour chacune des constitutions cantonales, et aussi pour la Constitution fédérale. En Prusse, il y avait un manque de logique naturelle à ne pas le décréter, puisque peuvent être déposées devant le peuple des modifications de la constitution, qui ne se contentent souvent pas seulement de toucher quelques paragraphes isolés, mais qui occupent des alinéas entiers et refondent pratiquement toute la constitution.

Et puis *une assemblée nationale n'est-elle pas obligée juridiquement de soumettre son œuvre constitutionnelle au peuple* ? La théorie américaine fameuse, — celle du juge Jameson, — qui a cherché à créer une pratique coutumière pour tous les Etats de l'Union, d'après laquelle, en cas de silence de la constitution existante sur cette question, les conventions nationales du pays doivent être obligées de préparer un vote populaire sur le projet de constitution, nous semblerait digne de recevoir ici son application naturelle.

Cette théorie, en considération de l'aperçu dressé par Jameson lui-même sur la manière dont pareil système fonctionnerait, est peut-être soutenable. Elle échoue peut-être parce que les conventions américaines ont des pouvoirs révolutionnaires. Mais, d'après Jameson lui-même (1), sur 157 « Conventions » des Etats de l'Amérique du Nord, 113 ont bien soumis leur œuvre constitutionnelle au peuple. Et depuis 1870, toutes les Constitutions des Etats de l'Amérique du Nord, à l'exception de quelques Constitutions des Etats du Sud, dans lesquelles les noirs étaient privés de la capacité électorale, ont été ratifiées par vote populaire.

Ajoutons qu'en France, les Constitutions de 1793-1795 — nous ne mentionnons pas les plébiscites bien connus du premier et du second Empire ! — en Suisse les deux Constitutions helvétiques de 1798 et 1802, les Constitutions fédérales de 1848 et 1874, et depuis 1848 toutes les Constitutions cantonales ; la Constitution de la Confédération australienne ; la Constitution

1. Ceci est rapporté par Curtius, *op. cit.*, p. 12.

révolutionnaire chinoise et d'autres encore, ont été soumises au vote populaire.

En Wurtemberg, après le 14 avril, il en fut de même ; un vote général sur la constitution eut lieu ; 128 députés votèrent pour et 9 (socialistes indépendants et minorité du Bürgerpartei) contre. On renonça à provoquer un vote populaire sur la question constitutionnelle. La constitution dut être publiée comme une loi. Le motif avoué en était, principalement qu'elle aurait dû être encore soumise à révision, le jour où la Constitution d'Empire serait entrée en vigueur.

L'article 69 de la Constitution badoise disposa que cette Constitution serait soumise au vote populaire, qui, d'après le paragraphe 6 de cette loi, pouvait seulement avoir lieu par *oui* ou par *non*. A cet effet, on se servit de bulletins du modèle ci-joint. Au cas de réponse négative à l'une des questions posées, il fallait biffer la question posée « Ja » et la remplacer par « Nein ».

Wird die Verfassung genehmigt ?

Ja

(Hier perforieren)

Soll die Nationalversammlung als Landtag weitergelten ?

Ja

Pour les mêmes raisons qui nous ont fait écarter dans notre troisième chapitre l'étude de l'article 18 de la Constitution d'Empire, nous *négligerons bien entendu complètement dans ce chapitre, de traiter du referendum qui survient quand l'adjonction d'un territoire du Reich à un autre territoire, vient en question à propos d'un Etat particulier*. Sur cette question, on peut consulter par exemple, à la trente-huitième séance du huitième comité, à Berlin (1), les explications du député Colshorn, relatives à une discussion sur l'article 15, lors de la deuxième lecture du projet de constitution, commencée au comité à la trente-sixième séance du 3 juin, et qui parle des aspirations séparatistes du Hanovre.

Nous constaterons avec le Dr Walter Rocheitz (2), pour con-

1. Cf. Compte rendu, p. 433, séance du 5 juin 1919 au matin.

2. Dans les *Deutsche Stimmen*, organe du parti populaire, du 15 août 1920.

clure ce chapitre, qu'on voulût dans les Etats de l'Allemagne en 1919 et 1920, « réaliser complètement et brusquement l'absolutisme parlementaire et la démocratie formelle ». Mais nous ajouterons que *les divers pays ne les ont pas tous compris de la même façon* : la conception de la Constitution prussienne n'est pas la même que celle de la Constitution würtembergeoise ou de la Constitution saxonne. Une courte comparaison entre la Constitution würtembergeoise et la Constitution badoise, peut nous mettre en face de deux types différents d'organisations de rapports des pouvoirs publics.

Remarquons cependant que les deux nouvelles constitutions, badoise et würtembergeoise, se rapprochent par certains côtés, mais par d'autres, elles semblent étrangères (1). Or, les deux constitutions devraient avoir la même structure générale. Les deux pays se trouvent dans des circonstances constitutionnelles et politiques absolument semblables, à tel point qu'en Württemberg surtout, on a parlé à un moment donné de l'union politique de ces deux pays.

La Constitution badoise comprend sept chapitres. Le troisième tout entier est consacré à l'initiative populaire et au referendum. Le quatrième seulement parle de la représentation populaire et du Landtag, et le cinquième du ministère d'Etat. Cette division est en partie copiée sur l'ancienne constitution du Pays.

Au contraire, la Constitution würtembergeoise dans sa rédaction du 25 septembre, comprend neuf chapitres. Claire et logique, elle ne consacre aucun paragraphe spécial au vote populaire, mais sépare, après avoir parlé dans le paragraphe 2 de la puissance politique, la description des institutions (section III : Landtag), de la législation même (section V : Gesetzgebung).

La Constitution badoise n'a pas du tout égard dans ses divisions, à la systématisation nouvelle du Droit public. La Constitution würtembergeoise construit d'après des principes nouveaux. Si elle a su systématiser les prescriptions sur la législation, alors que ces mêmes prescriptions dans la Cons-

1. Cf. article de Koellreutter (Dr Otto), professeur à Friburg-i-B., secrétaire de rédaction à la *Revue A. des G. R.*, cité dans la bibliographie.

titution badoise sont dispersées pour partie dans le chapitre sur le referendum, qui a fasciné les rédacteurs, et pour partie dans les chapitres sur le Landtag et le ministère d'Etat, Koellreutter l'explique facilement par la coopération à la rédaction de l'éminent spécialiste, le professeur Von Blume, de Tübingen, qui manqua à la Constitution badoise.

CHAPITRE VI

Le Fonctionnement pratique des Institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre.

Sous des mains inexpérimentées, les institutions que nous avons décrites, ont de grandes chances de jouer fort mal. Or, ces mécanismes, que les Allemands essayent actuellement de mettre quelquefois en mouvement, en avouant qu'ils les connaissent peu, sont très délicats. Preuss l'avait dit : « Un Parlementarisme démocratique est en Allemagne chose très nouvelle. Il s'y installe sans la transition du Parlementarisme aristocratique qu'ont connue les autres pays. *Sa carrière sera difficile.* » Elle le sera d'autant plus, que les auteurs de la constitution ne se sont pas préoccupés outre mesure du tempérament allemand : ce document ne serait-il donc qu'un chef-d'œuvre purement livresque ?

Dans ce dernier chapitre de notre étude, nous voulons précisément, après une rapide analyse des lois qui ont touché récemment au fonctionnement pratique des Institutions allemandes de gouvernement direct, rendre compte de quelques-unes des applications faites, où mécanismes de referendum et initiative populaire ont été utilisés. On a fait appel au peuple à plusieurs reprises, soit dans le Reich tout entier, soit dans les « Pays » mentionnés au chapitre précédent, qui ont une nouvelle constitution. C'est à titre d'exemple que nous avons choisi aussi un cas de referendum municipal en Bavière.

Nous signalerons uniquement par ailleurs :

- 1° La tentative de dissolution du Landtag saxon de 1922
- 2° La proposition d'origine socialiste, en 1924, de referendum sur l'acceptation ou le rejet du rapport des Experts.

3^o Enfin, la récente affaire de l'expropriation des anciennes maisons régnautes, qui a passionné l'opinion française cette année même. Nous verrons ainsi que l'institution du referendum n'est point un fruit suspect de l'idéologie ni une importation exotique sans valeur, mais une coutume déjà entrée dans les mœurs en Allemagne.

SECTION I

Les Lois réglant les procédures d'Initiative populaire et de referendum dans le Reich et les Etats particuliers.

L'Annuaire de législation étrangère de 1921, publié par la Société de législation comparée, reproduit *la Loi du 27.6.1921* (1), qui est venue régler en Allemagne « la procédure de referendum, introduite par les articles 72 et suivants de la constitution ». C'est une simple loi d'Empire, seulement une loi matérielle (2). *L'ordonnance d'application du 1^{er} décembre* de la même année (3), rendue en vertu du paragraphe 45 de cette Loi, est venue par la suite en régler les détails d'exécution. Dans cette ordonnance sont prévus notamment les modes de formation des circonscriptions électorales et des listes, les modes de nomination des agents directeurs du vote, les modes de votation et de dépouillement du scrutin, de constatation des résultats, enfin la procédure à suivre dans les cas de l'article 73 de la Constitution.

M. Ernest Chavegrin a commenté trop complètement ces textes (4), pour que nous nous permettions de refaire ici à nouveau l'analyse de leur contenu. Ils règlent la procédure du referendum dans le détail. Leur absence aurait été particulière-

1. V. également sur cette loi, le Reichsgesetzblatt de 1921, p. 790.

2. En ce sens, Giese, *op. cit.* sous article 73 (21^o).

3. V. à ce sujet le Reichsgesetzblatt de la même année, p. 1503.

4. Dans l'annuaire de législation étrangère de 1921, p. 239 : « Loi du 27 juin 1921 sur le referendum (Volksentscheid) ; notice, traduction et notes, par M. Chavegrin.

ment regrettable. Elle aurait mis obstacle à tout vote populaire, faute d'organisation prévue pour leur mise en œuvre.

Les textes constitutionnels, faits, comme ceux de Weimar, d'un savant dosage et de longues palabres, valent surtout en effet, par leur application. Et ce n'est pas un mystère qu'on peut les détourner parfois de leur sens primitif. *Nous nous bornerons à rechercher* puisque l'on trouve d'excellentes dispositions sur les appels au peuple par voie de referendum ou les Initiatives, dans les Constitutions allemandes, *si des différences d'application faites par les lois particulières n'ont pas influé sur ces dispositions constitutionnelles*. Il ne faut pas se dissimuler que les prescriptions sur la forme des demandes, sur la manière de réunir les signatures des électeurs et leur validité, sur les pénalités qui menacent les contrefacteurs, sur l'indication du lieu et de l'époque du dépôt des pétitions, sur leur examen par les autorités compétentes, peuvent être d'une grosse influence sur le succès d'une Initiative ou d'une procédure référendaire.

Curtius (page 41 de l'ouvrage déjà bien souvent cité), dit que *des différences de constitution à constitution à cet égard, signifient des différences d'institutions même*. Une procédure d'initiative se déroulera en effet tout autrement, suivant que comme dans l'Etat de Michigan en Amérique, la légalisation de chaque signature est exigée, ou que comme dans l'Orégon, la légalisation de la seule signature de celui qui réunit les votes, et sa simple attestation pour les autres, suffisent (nous croyons pour notre part que ces exigences-là ne sont point suffisantes !). Dans l'Etat de Montana on prend une précaution utile : un fonctionnaire local doit comparer chacune des signatures recueillies avec les signatures qui figurent sur la liste électorale elle-même, et y ont été apposées par les initiateurs probables.

Dans les Etats particuliers de l'Allemagne comme dans le Reich, rien de décisif n'a été exprimé sur les questions de procédure (1). Mais les lois particulières devaient en tout cas, respecter les

1. Chaque constitution renvoyait à une loi pour le règlement des détails et le complément des textes. Ainsi la Constitution prussienne dans son article 6, 7°, la Constitution badoise dans son article 24, et la Constitution württembergeoise dans son article 5, 4°, la Constitution de la ville libre de Hambourg dans son article 58 *in fine*.

articles de la Constitution qui y étaient relatifs, comme par exemple l'article 4 de la Constitution prussienne ; ainsi, elles ne pourraient décider que le vote, au cours d'une procédure de referendum, serait public.

Partout, procédures d'initiative et de referendum sont inspirées de celles qui sont prévues pour les élections législatives. Et naturellement, à la formation de la volonté de l'Etat, ne participent pas *tous* les citoyens, mais seulement ceux qui ne sont pas privés du droit de vote. M. Chavegrin a donné d'assez longs développements sur ce point.

Par analogie avec la Constitution du Reich, article 21, qui décide qu'une décision de la Chambre suppose pour être valable, qu'au moins la moitié du nombre légal de ses membres soient présents, des articles des constitutions particulières prescrivent que le referendum n'est valable que lorsque la majorité des électeurs y participe, et que la majorités des suffrages librement exprimés suffit.

En Saxe, la Constitution s'exprime ainsi dans son article 38.

« Le vote, lors des initiatives populaires, est exprimé par *oui* ou par *non*, au sujet de la question posée.

Lors d'un referendum, la participation de la moitié des titulaires du droit de vote et de la majorité des votants est requise. Si ces majorités ne sont pas atteintes, la question est considérée comme tranchée par la négative.

Une loi spéciale règlera la procédure en matière de referendum et d'initiative populaire. »

En Prusse, « le vote ne peut (aussi) être exprimé que par *oui* ou par *non* ». C'est l'article 6, paragraphe 6, 3^e proposition, de la Constitution, qui le dit.

En conséquence, un projet de loi ne peut être qu'accepté et rejeté en bloc. Aucune modification ne saurait y être introduite.

En Wurtemberg, l'article 5 de la Constitution s'exprime de la façon suivante :

« Le vote populaire se produit dans les cas prévus par les paragraphes 34, 64 et 65.

Le vote peut seulement consister en un *oui* ou un *non*. »

De même, l'article 24 de la Constitution badoise :

« On peut seulement voter par *oui* ou par *non*. »

Aucune différence de sexe n'est généralement prévue en Allemagne. Le projet de constitution pour l'Etat de Bade de Ritter, prévoyait cependant dans son article 19, que hommes et femmes voteraient séparément pour le vote populaire et les élections populaires. Les voix des hommes devaient compter double, mais non pour les autres élections.

Le projet Dietz, dans son article 27 notamment, renfermait au contraire certaines règles d'application pratique du referendum. Dans plusieurs projets également, le vote obligatoire fut prévu. Dans le canton de Zürich en Suisse, l'« obligation » a pour conséquence malheureuse un fort pourcentage de bulletins blancs. Et Dietz dit dans l'article 27, alinéa 2 de son projet, que le vote doit être considéré comme l'un des devoirs du citoyen badois.

SECTION II

Lois réglant la procédure de l'élection du président du Reich.

L'article 41 alinéa 3, de la Constitution de Weimar prévoyait qu'une loi interviendrait pour déterminer les conditions dans lesquelles se ferait l'élection du président du Reich. La loi prévue est parue dès le 4 mai 1920 dans le *Reichsgesetzblatt* sous le numéro 849. Elle a été complétée par une ordonnance du 25 octobre 1920, publiée dans le *Reichsgesetzblatt* sous le numéro 1789, par le ministre de l'Intérieur du Reich, avec l'assentiment (Zustimmung) du Reichsrat.

La loi du 27 octobre 1922, rapportée dans le *Reichsgesetzblatt*, première partie, page 800, prorogea par la suite les fonctions du président de l'Empire jusqu'au 30 juin 1923. Le 6 mars 1924, une nouvelle loi électorale sur l'élection du président fut promulguée (1).

D'après la loi du 4 mai 1920, possèdent le droit de vote ceux qui ont le droit de voter pour les élections au Reichstag. L'élection est directe et secrète et chaque électeur ne possède qu'une voix. Le Reichstag détermine le jour de l'élection, qui

1. Publiée à Stuttgart, in-8°, Kohlhammer, 1923, 64 pages.

doit toujours être le dimanche ou un jour férié légal. Les bulletins de vote doivent indiquer le nom de celui auquel l'électeur veut donner sa voix, mais ne contenir aucune autre indication. Celui qui obtient plus que la moitié des suffrages valablement exprimés est proclamé élu. Si la majorité absolue n'est pas réunie, un deuxième tour de scrutin a lieu et on proclame élu celui qui a obtenu le plus grand nombre de voix. En cas d'égalité des voix, c'est le sort qui décide : le directeur des opérations électorales (Reichswahlleiter, c'est le ministre de l'Intérieur, aux termes de l'article 8 de la loi électorale du Reich du 27 avril 1920) tire au sort, puis proclame le résultat de l'opération. C'est la « commission électorale », formée du Reichswahlleiter, président, et de quatre assesseurs, qui veille au dépouillement. Ceux qui sont préposés aux élections populaires votent bien, mais ne participent pas à la lutte électorale. C'est le tribunal de vérification des élections qui fonctionne pour les élections au Reichstag, qui examine aussi les résultats des élections à la présidence. Si l'élection est déclarée nulle, on la recommence, mais si la déclaration de nullité se limite au second tour, on ne recommence pas le premier tour (1).

Si l'élection du nouveau président a été entreprise avant l'expiration des fonctions du dernier, le délai de sept ans commence à courir simplement après l'expiration de cet espace de temps. Mais la durée des fonctions d'un président finit toujours régulièrement, jours comptés, sept ans après son élection.

SECTION III

Un referendum municipal à Munich, année 1920.

Dès le 12 décembre 1920, eut lieu à Munich un referendum municipal (2), en vue de provoquer de nouvelles élections municipales, demandé par le Conseil des citoyens (Bürgerrat), et

1. Cf. paragraphes 52 à 59 de l'ordonnance sur l'élection du président du Reich, du 25 octobre 1920.

2. Cf. le *Bulletin périodique de la Presse allemande* (publication du ministère des Affaires étrangères, n° 183, du 3 janvier 1921).

voulu par les partis gouvernementaux. Le Conseil municipal (Stadtrat) était dominé par une majorité socialiste.

Pour que de nouvelles élections puissent se produire dans ces conditions-là, il aurait fallu, nous le savons, une demande la moitié plus un des électeurs inscrits, soit de 194.380 voix. Les partis bourgeois firent une active propagande. Le parti socialiste réclama qu'on s'abstint de voter. Employa-t-on des moyens de terreur pour éloigner les électeurs du scrutin et fausser la marche de la procédure comme certains journaux münchois l'affirmèrent ? La *Frankfurter Zeitung* ne semble pas l'admettre (1). En tous cas, la proportion ne put pas être atteinte. Le résultat fut un insuccès, une déconvenue pour le gouvernement bavarois ; parmi les 388.578 électeurs, il n'y eut que 179.417 qui demandèrent de nouvelles élections, par conséquent 15.000 voix (en chiffres ronds) de moins que cela n'aurait été nécessaire.

Les journaux gouvernementaux essayèrent de pallier leur défaite en s'attaquant au *mode de scrutin public imposé par le referendum*, qui avait permis aux socialistes d'*intimider* et de *terroriser* les électeurs. Mais cette victoire socialiste était celle d'un mode de scrutin, décrié jadis par les socialistes comme réactionnaire ; c'était, suivant les *Münchener Nachrichten*, la victoire de la réaction. « C'est un déni de justice », écrit le *Bayerischer Kurier*, car, expose-t-il, si les partis bourgeois n'ont pas réussi à grouper une majorité, cela ne prouve aucunement que les socialistes aient eux-mêmes, dans le corps électoral, la majorité dont ils disposent au Conseil municipal. « Ils profitent en fait des abstentions. » Cette remarque est fort juste : nous verrons plus loin, comment, lors du vote du 20 juin 1926, les partis de droite profitèrent des mêmes abstentions.

La *Frankfurter Zeitung* du 14 décembre, édition du matin, constate simplement l'insuccès du « front unique bourgeois ». Les jours précédents, elle avait déclaré approuver l'initiative populaire münchoise, mais, il est vrai, regretté en même temps que les démocrates münchois se soient compromis en faisant cause commune avec les éléments d'extrême-droite. Et cela

1. *Frankfurter Zeitung*, du 14 décembre au matin, 1^{re} édition, 2^e page.

donna l'occasion aux « Münchener Nachrichten » (1) de faire des remontrances intéressantes, mais assez confuses aussi, sur l'attitude de la *Frankfurter Zeitung*.

Nous avons signalé en effet que le peuple ne désire pas toutes les élections et votations, avec les lourdes obligations et pertes de temps liées à ses droits. Le *deutsches Volksblatt* ironise sur les résultats du referendum munichois. Du numéro du 15 décembre 1920, on peut extraire les réflexions suivantes (2):

« Il a manqué aux urnes 14.962 munichois ou munichaises qui ont préféré rester chez eux ou aller faire des sports d'hiver dans la montagne. Qu'importe le Conseil municipal rouge ! Peut-être même ont-ils voulu, par leur abstention, dire qu'ils étaient satisfaits de la majorité socialiste de l'Hôtel-de-Ville. Bref, la « Bourgeoisie » munichoise a eu le dessus et le peuple de Munich n'a pas fait preuve d'un sens politique remarquable, malgré les expériences amères faites sous le régime Eisner et à l'époque rouge des conseils ! »

L'histoire nous enseigne qu'il y eut des peuples qui passaient près de la moitié de leur temps sur la place publique. Ceux-là avaient leurs esclaves à la maison. Certains autres aujourd'hui, plus actifs et plus laborieux, quoique s'intéressant fort à la vie publique, sont au contraire des peuples de ménage, ainsi peut-être les Bavares ? Et comment les arracher à leurs occupations ? Comment les assembler dans l'avenir, pour délibérer sur une question complexe, dont ils auront peut-être quelque notion, mais qui ne les intéressera pas ?

En Suisse, où les procédures référendaires ont une curieuse différence d'aspect et d'importance avec celles que nous étudions ici, on dérange, paraît-il, trop souvent les électeurs, surtout pendant les mois d'été ; on peut s'expliquer alors par là l'abondance des Neinsäger.

1. Les *Dernières nouvelles de Munich*, qui sont un journal de droite.

2. Rapportées au *Bulletin du ministère des Affaires étrangères*, dans le numéro cité ci-dessus.

SECTION IV

**Tentative de dissolution du Landtag saxon
par voie de vote populaire, année 1922.**

Nous nous proposons maintenant d'étudier la crise saxonne de 1922. La Saxe a été gouvernée par des cabinets socialistes depuis 1920, mais dont la majorité n'a pas eu de cohésion, car beaucoup de ministres furent communistes, et auraient voulu renverser la Constitution.

La crise du début de l'année 1922, qui fut grave, puisque le pays resta quarante jours sans ministère, *a eu précisément pour cause la position de plus en plus mauvaise dans laquelle s'était enfoncé le gouvernement* (1). Nous allons voir des manœuvres intéressantes se produire au sein des partis, qui prétendent chacun connaître le mieux qu'il soit possible la volonté populaire.

Des élections de 1920 était sortie à nouveau *une majorité socialo-communiste*, de 2 voix seulement, il est vrai. Les communistes avaient obtenu 9 voix, les indépendants 13 et les social-démocrates 27. Les démocrates avaient obtenu 8 voix, le centre une seule, le parti populaire (Volkspartei) 18 voix et les nationaux-allemands 20.

Un gouvernement nouveau devait être constitué.

Les coalitions des ministres centristes et conciliateurs échouèrent, et ce furent uniquement quatre social-démocrates et trois indépendants qui formèrent le cabinet qui prit la place du ministère du Dr Gradnauer. Mais l'homme le plus en vue de ce nouveau cabinet ne fut point le ministre-président, socialiste majoritaire Buck, mais le ministre de l'Intérieur, l'Indépendant Lipinski, habile tacticien, laborieux et énergique. Sous une telle direction, le gouvernement pencha rapidement dans la voie des concessions au communisme. N'était-ce pas pour lui le seul moyen de se maintenir ? Lipinski fit des efforts méritoires en vue de « démocratiser » l'administration, en dépassant la mesure, car il réservait les postes administratifs aux Socialistes.

1. Consulter sur la crise saxonne : le *Berliner Tageblatt* du 28 avril 1922, édition du soir, article du Dr Ernst Feder.

Les partis bourgeois firent de l'opposition et songèrent tout de suite à provoquer une dissolution du Landtag et un appel au peuple.

Quand les socialistes voulurent faire voter une loi instituant le 1^{er} mai et le 9 novembre, jours de fêtes nationales, les nationaux allemands se décidèrent à provoquer un referendum sur la question. Il était possible en effet que le peuple saxon se prononçât à ce sujet contre son gouvernement ; aussi bien au Landtag les quatre partis les plus à droite comptaient 47 voix contre 49. Puis le parti démocrate proposait que ce fût le 11 août, jour anniversaire de la Constitution de Weimar, qui devint jour de fête légale : et il était peu douteux qu'une telle proposition fût capable d'avoir l'adhésion de beaucoup d'esprits.

De plus, de nouvelles difficultés furent provoquées par la discussion du budget de la Justice, qui vint en débat au Landtag le 6 avril de la même année. Les communistes et les partis de droite s'entendirent pour le refuser, et le gouvernement fut mis en minorité au Landtag sur cette question. Il ne démissionna pourtant pas.

Le ministre de la Justice, Dr Zeigner, avait la confiance personnelle des communistes, qui avaient seulement voulu voter contre la « Justice de Classe » qui régnait dans le pays. Cette confiance fut votée au ministère Bruck.

Une difficulté subsistait : le budget était refusé ; et comment un gouvernement parlementaire pouvait-il rester en fonctions si le Parlement ne lui accordait pas sa confiance ? Les deux partis de droite alléguèrent qu'un tel gouvernement était inconstitutionnel, et demandèrent l'introduction (Zulassung) d'un Volksbegehren, en vue de provoquer un referendum. Le gouvernement socialiste était fortement menacé ; la crise gouvernementale paraissait imminente, le choc menaçait même d'être assez violent.

Le premier vote populaire, dont nous avons parlé plus haut à propos de l'étude que nous avons faite de la Constitution saxonne — Volksbegehren — devait donc avoir lieu du 6 au 19 juin. Rappelons que si, dans ce premier scrutin, le dixième des électeurs inscrits demandait la dissolution, et que la majorité du Landtag saxon s'y refusât alors à nouveau, le gouvernement

devait en appeler au « Volksentscheid ». Les partis de droite se servaient donc de cet appel au peuple comme d'une arme qu'ils croyaient leur être utile.

Les journaux du 4 mai 1922, édition du matin, annoncent que le gouvernement a repoussé la proposition déposée par les nationaux allemands et le parti populaire, en prétendant que la proposition devait être signée par mille signatures ou bien qu'il soit probable que vingt mille membres électeurs de l'organisation qui dépose la proposition puisse la soutenir. Les proposants n'auraient suffi à aucune de ces exigences : les mille signatures n'étaient pas réunies, disait le gouvernement. Et on devait, paraît-il, dans cette initiative qui était la première de toutes, s'en tenir à respecter et interpréter rigoureusement la loi.

Par cette réponse, l'initiative populaire n'est naturellement pas écartée, mais seulement différée, ajournée. Elle donne cependant un avant-goût des difficultés avec lesquelles les initiateurs auront à combattre.

Cette manœuvre du gouvernement n'était pas autre chose qu'un « détour arbitraire », expliqua la presse, car un coup d'œil jeté sur les listes électorales pouvait montrer que les deux partis de droite avaient plus que les voix exigibles. Le « *Leipziger Tageblatt* » dit même qu'assurément, le gouvernement n'a aucun doute : mille signatures pourraient être recueillies, et il est à croire que vingt-mille électeurs sont derrière le parti qui dépose la proposition, mais qu'il s'agissait d'une manœuvre « mesquine » de retardement.

Pour que le résultat fût décisif, il fallait que la majorité des inscrits ait participé au vote, et que la majorité des votants se soit prononcé dans un sens favorable à la dissolution du Landtag.

Un député au Landtag, Paul Hesslein, envisageant la perspective de ce referendum, écrit dans la *Germania* (1), qu'aux élections précédentes de novembre 1920, sur 2.955.212 votants inscrits, les partis bourgeois réunissent 1.049.623 voix et le parti socialiste 1.051.077 ; le total des votants fut de 2.070.700 :

1. La *Germania*, organe du centre catholique, du 17 mai 1922.

il y eut donc plus de 800.000 abstentions. « Si, comme il faut s'y attendre, les partis socialistes recommandent à leurs électeurs l'abstention, il faudra donc que les partis bourgeois amènent aux urnes environ 400.000 électeurs de plus qu'aux dernières élections. Est-ce possible ? » Ce député du centre n'exprime qu'une confiance réduite au sujet des résultats. Il déclare d'ailleurs que le centre et les démocrates saxons, obligés par les circonstances à faire cause commune avec les partis de droite, sont en réalité partisans d'une coalition avec les socialistes ; et il reproche à ceux-ci d'être infidèles en Saxe au principe démocratique dont ils se réclament dans le Reich. Car en ait, le gouvernement socialiste est un gouvernement de minorité qui a besoin pour se maintenir de l'appui des communistes.

Le Landtag saxon repoussa le 11 mai 1922, la proposition de dissolution, après un débat long et assez passionné, par quarante-huit voix contre quarante-sept, où Buck fit savoir aux démocrates que le gouvernement se refusait, eu égard aux intérêts du pays et à la Constitution, de suivre la voie qui lui était tracée par les démocrates.

SECTION V

Demande socialiste de referendum sur le Plan des Experts, année 1924.

C'est dans sa séance du 8 mai qu'à l'unanimité, le comité directeur du parti social-démocrate unifié avait pris une résolution, en vue de soumettre le projet des Experts au « Volksentscheid ». La lutte entre vingt-trois partis n'ayant pas apporté la clarté désirable sur la question, il fallait que le peuple, — ou plutôt une fraction du peuple — décidât à cet effet. Nous nous rappelons que d'après l'article 73 de la Constitution, un referendum populaire doit avoir lieu si le dixième des personnes possédant le droit de vote, réclame la déposition d'un projet de loi. Le Sozialdemokratischer Parlamentsdienst motiva ainsi la décision du parti, d'une façon très intéressante :

« Cette démarche est devenue nécessaire, parce que les électeurs du dernier Reichstag n'ont pas suffisamment éclairci la

situation en ce qui concerne les graves décisions à prendre en politique extérieure. Il est possible qu'un *referendum populaire* devienne inutile si le *Reichstag* se prononce auparavant en faveur de l'acceptation du programme des experts. Nous estimons toutefois qu'un nombre considérable d'électeurs qui ont voté aux élections législatives pour les nationalistes, pour le parti populaire et pour les communistes, se prononceraient, au cas d'un *referendum*, en faveur d'une acceptation des conclusions des experts ». Dans les régions occupées de l'Ouest surtout, qui pourrait ne pas reconnaître la nécessité d'un appel au peuple ? « Le *referendum* populaire allait donc obliger les partis politiques au *Reichstag* à prendre nettement position à l'égard du rapport des experts, ce qui n'avait pas été toujours le cas pendant la dernière campagne électorale (1). » Voilà un bon plaidoyer en faveur du *referendum*.

Le projet socialiste a soulevé naturellement les plus vives protestations de la part des nationaux allemands. Nous allons voir par là, comment les partis cherchaient à éluder la question, pour ménager leur situation.

La *Deutsche Tageszeitung* du 9 mai au soir, écrit : « Vu l'état actuel de cette question, nous ne pouvons pas y répondre par un *oui* ou par un *non*, car il est nécessaire de conserver au gouvernement son entière liberté d'action. »

La *Zeit*, journal de droite, écrit également le 10 mai : « Le combat relatif aux conclusions des experts doit se dérouler au *Reichstag*. Un *referendum* ne donnerait pas la clarté recherchée ». Il aurait fallu ainsi forcer les partis au *Reichstag* à prendre nettement position sur la question, avant que le peuple ne se prononçât.

La *Germania* explique que la question de l'acceptation ou du rejet du plan des experts avait déjà été le point central de la campagne électorale pour les élections au *Reichstag* et que les électeurs avaient par conséquent déjà une fois manifesté leur opinion sur ce point ; que de même, certains partis qui se trouvaient jusqu'alors dans l'opposition et récoltaient lors des élec-

1. Rapporté par le *Bulletin du ministère des Affaires étrangères*, n° 304, des 19 et 20 mai 1924.

tions, les fruits d'une politique, où ils avaient voulu s'exempter de toute responsabilité, devaient être contraints à présent de montrer leur couleur. Le plan socialiste n'offrirait-il pas en effet encore une fois l'occasion aux nationaux allemands de se défilér, de ne pas prendre clairement position, et de faire observer que le dernier mot appartiendrait tout de même au peuple.

La *Vossische Zeitung* (*Gazette de Voss*) n'objecte rien contre l'idée même d'un referendum ultérieur, vu que l'appel au peuple garantit plus sûrement les majorités qualifiées, qu'une dissolution du Reichstag ? « Il est », écrit-elle, « d'une grande importance au point de vue de l'éducation populaire, qu'une question matérielle soit soumise, non pas au choix de plusieurs douzaines de partis et de groupements dont une grande partie considère comme de leur devoir, d'éloigner les électeurs de la question principale et de mettre au premier plan un point de détail quelconque. Nous ne mettons pas en doute qu'un referendum obtienne non seulement une grande majorité dans le sens d'une politique d'exécution, mais soit au surplus la manifestation victorieuse d'une volonté d'un relèvement pacifique. »

Le *Hamburger Echo*, qui est pourtant un journal social démocrate, se prononça dans le même sens. Pour lui il est nécessaire que le comité socialiste revienne sur sa décision « pour circonscrire les effets de l'erreur qu'il vient de commettre. » La presse berlinoise du Centre et les démocrates disent aussi que cette résolution socialiste est une faute politique, ou tout au moins une imprudence de tactique.

Le Dr Jarres, ministre de l'Intérieur était du même avis (1). « Les questions à soumettre au vote populaire sont si difficiles à élucider, que vraiment le peuple ne pouvait leur donner une solution. » Enfin, ce journal rappelait la procédure à suivre une fois que le gouvernement aurait donné son avis sur la proposition : il aurait fallu qu'en définitive, plus de la moitié des électeurs acceptassent le projet de loi.

Non seulement les journaux de droite et extrême-droite (2),

1. Cf. *Frankfurter Zeitung* du lundi 12 mai 1924, édition du matin.

2. Comme la *Kreuzzeitung* par exemple.

mais aussi les journaux des partis gouvernementaux jugeaient avec assez peu de faveur l'initiative socialiste (1) :

« En présence d'une lutte, dont la direction incombe obligatoirement au gouvernement actuel .. la voie référendaire certainement ne paraît pas être la plus appropriée. » Avec elle on peut donner réponse à des questions distinctes. Mais, pour des ensembles tels que celui-ci, dont l'exécution nécessite, même après la décision de principe, soit positive, soit négative, une politique bien assise pendant plusieurs années, on n'a pas besoin d'un unique referendum, mais d'un referendum d'un effet plus étendu ; les élections au parlement, qui, d'après la décision populaire, façonnent et situent les majorités. Seulement on obtient également de cette façon le renouvellement, le regroupement des partis dont l'heure serait réellement venue.

Nous voulons rester impartial devant toutes les divergences d'opinions des journaux. Nous osons cependant dire à l'éloge de la proposition socialiste, que par l'appel au peuple, elle n'avait pas l'intention de jouer avec le feu ; simple jeu de passe-politique, elle voulait sincèrement dégager les partis de l'obligation morale qui leur incombait, en abandonnant à la nation le soin de trancher la question.

Du fond de l'affaire nous dirons peu de choses. — Les problèmes en cause étaient-ils donc d'une difficulté telle qu'ils ne se prêtaient pas à une décision par le peuple lui-même ? Si le peuple n'avait pu répondre que par *oui* ou par *non*, répondre *non* aurait été précipiter l'Allemagne dans une crise de politique extérieure et l'entente aurait vu dans cette réponse une preuve de mauvaise volonté.

Mais, est-ce contagion de l'exemple ? Nous ne savons. Au même moment nous constatons qu'en Allemagne, des appels au peuple sont fréquemment proposés par certains partis.

Un Volksentscheid eut même lieu le 6 mai 1924 (2), sur une modification à apporter à la Constitution bavaroise. Il donna les résultats suivants :

1. Cf. par exemple : *Berliner Tageblatt*, numéro du samedi 10 mai 1924 ; article : « Ein politischer Fehler ».

2. Rapporté par le *Berliner Tageblatt* et la *Frankfurter Zeitung* du lendemain.

240.381 voix votèrent *oui*223.352 — votèrent *non*

Le même jour paraît dans la presse l'information que le parti populaire (Volkspartei) de la représentation (Bürgerschaft) de *Hambourg* a résolu de déposer une proposition. Du moment, disait-il, que les élections au Reichstag nous ont révélé que Bürgerschaft et Sénat ne correspondent plus aux sentiments de la majorité de la population hambourgeoise, nous proposons *que la représentation populaire décide sa propre dissolution, suivant les termes de l'article 14 de la Constitution*. D'après cette constitution, quarante signatures sont exigées pour que le projet soit en état : le parti décidait de faire appel aux voix des Démocrates allemands et des nationaux, pour les réunir plus sûrement.

SECTION VI

Demande de Referendum

tendant à l'expropriation des dynasties détrônées, année 1926

La Social-démocratie allemande avait négligé, au moment décisif où elle était au pouvoir après la grande guerre, de faire procéder à *la liquidation des biens des maisons princières dépossédées*. Ce problème resta en suspens jusqu'en 1926, date à laquelle les partis bourgeois cherchèrent pour lui une solution, retardée par une série de circonstances diverses.

L'Allemagne comptait autrefois à peu près *trente familles* princières. Et si les territoires particuliers qu'elles occupaient étaient parfois très petits, la somme totale de leurs prétentions était relativement grande. Or l'état économique général de l'Allemagne, principalement la situation financière des « Pays », obligeait les pouvoirs publics à une exacte conservation des intérêts financiers de la communauté.

Les démocrates auraient voulu confier aux « Pays » le soin de liquider ces biens ; on aurait créé des cours de justice spéciales pour les revendications des princes, et on aurait établi pour le jugement des affaires, des principes de base.

Les partis de droite faisaient valoir que dans cette expropria-

tion, il s'agissait de la propriété privée dans le sens le plus étroit du mot — elle a pour but d'exproprier tous les membres des maisons princières, de fond en comble, avec leurs meubles, tous les objets sur lesquels elles ont des droits, et tout leur argent — tout cela n'avait rien à voir avec la forme de l'Etat. Il ne s'agissait nullement de savoir si un prince devenu citoyen, peut ou doit redevenir prince, mais de décider si on peut lui prendre sa montre à la suite d'un vote populaire. Si on peut la lui prendre, disait-on, il n'y aurait plus à se demander pourquoi tel autre citoyen serait à l'abri d'une pareille saisie. Comment se trouvait-il donc des milieux à qui il serait indifférent qu'on procédât à de telles expropriations ? La dissolution de la bourgeoisie par atteinte à la propriété privée, ne s'en suivrait-elle pas rapidement ?

Ces allégations étaient en partie fausses. Il faut en effet discerner *Propriété d'Etat* et *Propriété privée*. Des familles régnantes peuvent avoir droit de posséder parce qu'elles gouvernent dans un pays. En ce cas, l'exercice du droit de propriété est alors lié à l'exercice de la puissance politique, et si le gouvernement passe en d'autres mains, la propriété publique est transmise au nouveau souverain, c'est-à-dire au peuple. Seule la propriété privée peut rester entre les mains de la famille princière.

Ces sont les communistes qui lancèrent l'idée d'un referendum. Plusieurs jours de suite, la manchette de la *Rote Fahne* fut consacrée à cette question. Et c'est sous leur pression que les socialistes ont suivi. Th. Wolff considéra d'ailleurs que cette décision fut une lourde faute (1). Dès le 14 janvier 1926, le comité du parti socialiste avait décidé de soumettre l'idée à la commission du parti. Cette commission se réunit le 19 du même mois, et décida que le comité tout entier devrait se saisir du projet de loi rédigé par la commission juridique du groupement au Reichstag, le compléter au besoin et provoquer le referendum.

Le gouvernement autorisa la consultation.

La proposition socialiste et communiste fit son chemin dans

A. *Berliner Tageblatt* du 22 juin, édition du matin.

l'intervalle : l'initiative populaire devait être mise en mouvement. Le nombre des électeurs s'élevant au chiffre rond de 40.000.000, le dixième d'entre eux, par conséquent quatre millions de voix sans compter les bulletins blancs, devaient se faire inscrire, pour qu'on pût soumettre la proposition préalable au Reichstag ; si le Reichstag la modifiait, le referendum déciderait alors entre les deux projets. En effet, d'après l'article 73 de la Constitution, la base de la consultation doit être un projet de loi, que le gouvernement soumet à l'assemblée, en y joignant son avis et dont l'acceptation peut couper court au referendum. Le referendum décide entre la loi réclamée par la consultation préalable, et une loi divergente votée par le Reichstag.

Cette consultation populaire s'ouvrit le 4 mars. Les socialistes et même les démocrates, se plaignirent que les autorités avaient souvent cherché à gêner les inscriptions, que, à la campagne surtout, on avait cherché à « saboter la consultation ». Les autorités refusaient d'assurer l'inscription, prétendant que cela regardait les partis. C'est bien pourtant affaire des autorités communales, l'ordonnance du 15 février est formelle sur ce point. Dans les environs de Berlin, les maires avaient parfois limité à deux heures les délais d'inscription, alors qu'aucun ouvrier ne peut, de 9 heures à 11 heures par exemple, quitter son travail. D'autres ont voulu faire procéder à Berlin même, à la vérification du droit électoral des votants, contrairement aux prescriptions de l'ordonnance du 26 février pour les villes de plus de 20.000 habitants.

Les journaux annoncèrent qu'il y eut à Berlin 725.000 inscriptions, dans les villes du Reich participation de 15 0/0 des électeurs en moyenne et 50 0/0 de celles recueillies par les partis de gauche lors des élections précédentes.

Le résultat de la consultation populaire fut un grand succès pour les initiateurs : 12.512.140 voix s'inscrivirent pour l'expropriation. Beaucoup d'électeurs d'Hindenburg avaient voté contre les princes. Les partis prirent à nouveau parti sur le referendum avant le 20 juin. Adversaires et partisans de la proposition mobilisèrent toutes leurs troupes et organisèrent leur propagande.

Le président Hindenburg prit nettement position en faveur

des princes. On lui prête même des paroles assez sèches contre l'homme de la rue, dont il se défie. Il adressa au baron pangermaniste von Loebell, une lettre où il exprime une opinion, violemment hostile au referendum. Les socialistes le lui reprochèrent naturellement. Le conflit entraînait dans une phrase aiguë.

Mais Hindenburg, fit savoir le lendemain 8 juin 1926, qu'il s'en tenait à l'idée exprimée dans la lettre publiée la veille.

Au point de vue constitutionnel, comme le souligne le *Vorwaerts*, une telle manifestation représente une incorrection vis-à-vis du gouvernement, car toute démarche du président du Reich, nous l'avons dit plus haut, doit être contresignée par le chancelier qui en prend la responsabilité. Or le gouvernement déclara qu'il n'interviendrait pas et se contenterait de faire paraître un manifeste contre l'expropriation des princes et de faire voter avant la consultation populaire, un projet de loi. Certains journaux comme le *Courrier de la Bourse*, croyaient pouvoir annoncer que le gouvernement du Reich procéderait à la dissolution du Parlement, si son projet de loi relatif à l'indemnisation des princes allemands ne trouvait pas une majorité après le résultat négatif du referendum.

On aurait pu également, en restant dans les termes de la Constitution, envisager au cas de rejet de la loi d'expropriation, l'adoption d'une nouvelle loi, à soumettre au Reichstag, qui pouvait de son côté, faire l'objet d'un second vote populaire. Si cette seconde loi réglait équitablement la question, elle aurait été assurée d'une majorité suffisante, et on aurait abouti à un compromis satisfaisant les partis modérés.

Dans les trente-cinq circonscriptions électorales le 20 juin. 14.498.703 Allemands seulement, sur 38.421.617 d'électeur^s et électrices, se prononcèrent pour l'expropriation des princes, soit 35 0/0 des inscrits environ. Il y eut plus de 500.000 bulletins nuls. La droite et le centre s'abstinrent en masse.

Le Referendum ne donnait donc pas 3 millions de voix nouvelles à la proposition; c'était un échec pour les partis de gauche.

L'abstention étant l'équivalence d'un vote négatif en faveur des princes, il est peut-être à redouter que certaines pressions n'aient été faites à nouveau sur les électeurs qui se sont dirigés

vers les bureaux de vote, et partant, à regretter que la demande que l'on faisait au peuple, se soit présentée de telle manière qu'il fallût se déranger pour aller voter. On comprend bien qu'il convient d'admirer beaucoup le courage de quelques-uns d'entre eux, qui ont voté contre l'attribution de quelques centaines de millions de marks-or aux maisons princières. Les partis de gauche essayèrent de prendre des mesures pour protéger la population des campagnes contre les menées terroristes des agents des dynasties. Des hommes de confiance vinrent surveiller les opérations, et déposer des plaintes contre les personnes qui tentaient d'entraver la liberté du vote. Mais les procédés d'intimidation produisirent peut-être certains résultats.

Les officiers réactionnaires de la Schupo de Dresde exigèrent que leurs hommes, avant d'aller dans les bureaux de vote, se fissent inscrire sur des listes préparées à la caserne. Et à Königsberg les partis de droite, pour diminuer l'afflux des votants, avaient imaginer d'organiser des excursions gratuites.

Les journaux eux-mêmes, c'est l'*Echo de Hambourg* qui dénonça cette manœuvre — essayèrent de dérouter les électeurs en annonçant que les princes avaient abandonné deux millions et demi de leur fortune et qu'en conséquence, le referendum était devenu inutile. Fait symptomatique, un certain nombre de voix du centre se mêlèrent dans cette circonstance, aux voix des partis de gauche.

On peut se représenter quelles auraient été les conséquences du succès de la proposition socialiste. Le président Hindenbourg aurait peut-être démissionné comme il l'avait annoncé. Cette démission aurait pu faire chanceler l'équilibre politique de l'Allemagne. Elle n'aurait pas été moins dangereuse pour la durée de la Constitution qu'un triomphe des Junkers. Après le referendum qui semblait pourtant lui réserver une double menace, la République fut consolidée en Allemagne.

Le 21 juin, cette question de l'indemnisation des princes allemands revint à l'ordre du jour des délibérations de toutes les fractions du Reichstag. La fraction démocratique décida de proposer au comité juridique l'acceptation en bloc d'un projet de loi.

Comme les essais d'accord entre partis gouvernementaux pour

donner une solution de compromis à l'idée socialo-communiste de referendum, avaient déjà abouti en effet assez tôt à l'élaboration par la commission juridique du Reichstag d'un projet que publièrent les journaux du 2 février 1926 (1), d'après lequel un tribunal spécial pour tout le Reich serait créé à Leipzig, il restait à élaborer un compromis plus complet entre les partis, dont nous ne parlerons pas car les solutions envisagées ne relèvent nullement de notre domaine.

Nous ne ferons que mentionner le mouvement qui s'est opéré, il y a quelque temps déjà, en faveur d'une *valorisation nouvelle des anciennes dettes* ; il était question de *faire appel au referendum* sur la question. Le gouvernement avait pris parti de s'y opposer énergiquement, peut-être parce qu'il était persuadé qu'il s'agissait là de questions financières, dans les termes de la Constitution. Et on apprit par le *Berliner Börsen-Courrier* du 13 avril 1926, qu'il déposait un *projet de loi modifiant la loi du 27 juin 1921 sur le referendum*, rangeant parmi les objets que le président du Reich peut seul soumettre au referendum, « les lois qui règlent les conséquences de la dévalorisation monétaire ». Le projet de loi était longuement motivé, et montrait comment la complexité des lois de valorisation, formait bien la base de l'Economie politique et du Budget.

Notre *Bulletin du ministère des Affaires étrangères* a rapporté que la proposition n'avaient guère été critiquée au fond, mais que des objections juridiques furent soulevées contre le projet de loi. L'avenir nous apprendra comment la question aura été résolue.

1. Cf. le *Berliner Tageblatt* du 2 février 1926, édition du soir.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette étude a essayé de répondre, dans une faible mesure, au *besoin* que les deux démocraties principales du continent européen, France et Allemagne, éprouvent de se mieux connaître, de s'étudier mutuellement, tout en gardant les distances pour le moment indispensables. Depuis la guerre, elles cherchent à se mieux comprendre ; c'est qu'elles sont peut-être complémentaires par leurs différences mêmes.

En regardant du côté de certaines institutions publiques allemandes, nous avons touché à l'un des plus graves problèmes qu'aient débattu les controverses de la Science politique, et examiné le mode de gouvernement appelé suivant une terminologie traditionnelle, « *Gouvernement direct* », où le corps des citoyens exprime directement la volonté souveraine du peuple, en exerçant lui-même les fonctions de l'Etat. Un tel gouvernement est pratiquement *impossible* aujourd'hui, à cause de l'étendue du territoire des Etats actuels et du chiffre de leur population, puis à cause aussi du manque d'éducation des citoyens de toutes nations. A l'époque moderne, il est, dans sa forme véritable, tout à fait *une exception*.

Nous avons montré que, cependant, par un système ingénieux, le peuple peut arriver à se gouverner lui-même. Il est possible d'établir une concordance entre l'assemblée qui vote et la volonté nationale, au moment où *telle* loi est votée, en soumettant les textes législatifs, toutes les fois qu'il peut y avoir doute sur cette concordance, au corps des citoyens. De plus, un tel régime semi représentatif, suppose en même temps que le *referendum* passif, *l'Initiative populaire* ; car tout pouvoir, dès qu'il est dépouillé du Droit de l'initiative, est déchu de l'un de ses attributs légitimes. Nous savons que la loi doit servir à exprimer la justice ou l'utilité nationale : *referendum*

et initiative, mis en mouvement par le chef de l'Etat, en même temps qu'ils *éduqueront* le peuple, *feront contrepoids* à la responsabilité populaire, qui précisément ne gouverne pas toujours conformément à la justice et à la raison :

Nous avons déjà beaucoup insisté sur ce point dans notre quatrième chapitre : le Parlement ne doit pas être un pouvoir oligarchique sans contrôle. Il ne doit pas y avoir dans la nation une seule autorité, celle des représentants du peuple, dirigeant toutes les autres, l'exécutif n'étant que l'instrument docile de cette volonté unique. Chaque organe de l'Etat doit, dans l'intérêt de sa propre autorité, s'opposer aux usurpations des autres, pour être, par rapport à ces autres organes, le défenseur de la liberté générale. Le pouvoir exécutif ne doit pas être un impuissant.

M. J. Barthélémy a distingué (1) trois types de pouvoir exécutif républicain, qu'il étudie successivement dans son traité :

L'exécutif républicain, qui a un rôle indépendant des Chambres, et demeure maître de sa politique, comme le roi de Prusse ou l'empereur du deuxième Empire français : c'est le cas des Etats-Unis, dit-il. L'exécutif peut-être aussi, théoriquement et pratiquement subordonné au législatif ; c'est ce qui se passe en Suisse. Il peut enfin avoir une situation mixte ; son titulaire peut être irresponsable, et les ministres responsables, suivant le modèle de l'Angleterre ; c'est le cas de la France.

Aujourd'hui en Allemagne, c'est le premier type de pouvoir exécutif qui existe : il tend à se rapprocher du type suisse, car l'exécutif fort peut y faire appel au peuple (2).

1. Cf. *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*. Paris 1906, pp. 54 et suivantes.

2. En Suisse, le peuple exerce bien un contrôle direct sur ses magistrats, grâce au referendum ; il veille à ce que l'autorité du gouvernement ne soit pas diminuée pour l'avantage des représentants. Récemment les journaux nous apprenaient que la majorité du Conseil national, probablement sûre d'être appuyée par l'opinion populaire, avait repoussé (octobre 1926) une proposition tendant à la création d'une commission des affaires étrangères au sein du Parlement, ne voulant pas que l'autorité du gouvernement fût entravée ou diminuée par les décisions d'un

Nous savons *comment est construite la Démocratie allemande*. Il nous reste à dire dans cette brève conclusion, *quel est son esprit*.

M. Vermeil a écrit que, à cette Démocratie, lente à se mouvoir, où les organes procédant tous de la souveraineté populaire, se font équilibre et se limitent mutuellement, « manque le nerf des responsabilités individuelles » (1). Elle est privée du caractère plus simple, plus net et plus décidé qu'ont les Démocraties occidentales « héritières à des titres divers du libéralisme politique ou économique et de l'individualisme actif. » C'est que la Constitution de Weimar et les Constitutions des Etats particuliers ont maintenu un lien précis avec la tradition bismarckienne, et n'ont pas doté le pays d'un esprit public nouveau, car il faut à un peuple un esprit public correspondant à sa Constitution (2).

La continuité historique du développement des institutions gouvernementales en Allemagne est un bien, car, à une époque où la Démocratie se développe de plus en plus dans le monde et tend à devenir un phénomène tout à fait généralisé et par ailleurs inéluctable, il faut épargner aux nouveaux peuples qui l'essayeront, le stade du Parlementarisme entendu au sens étroit du mot.

La représentation crée de toutes pièces des personnages nouveaux qui s'appellent les politiciens, hommes à idées assez fortement tranchées, à idéals et à systèmes, et qui savent flatter le peuple. On voit s'installer alors au pouvoir un absolutisme complet, la démagogie moderne.

La démocratie s'étend avec le développement de la civilisation et de l'instruction, c'est-à-dire à mesure que les individus de-

rouage parlementaire chargé d'étudier les questions de politique extérieure, qui se laissât influencer par des arguments d'ordre électoral. Ainsi souvent le gouvernement proteste contre l'adoption de projets qui chargeraient le budget de l'Etat et grèveraient les contribuables.

1. Dans *l'Année politique française et étrangère*, 1^{re} année, 1924, fascicule 1^{er} ; *L'Allemagne contemporaine et ses rapports avec la France*, principalement p. 25 à 37.

2. Cf. article de M. Caudel : *La crise du Parlementarisme dans la Revue des Sciences politiques*, t. 49, juillet-septembre 1926.

viennent capables de se conduire eux-mêmes : si la politique intérieure allemande se présente schématiquement comme une lutte entre les partisans du régime républicain et la réaction anti-weimarienne, c'est que la Démocratie allemande en est à la phase qui fut la nôtre de 1871 à 1880 environ. La Suisse a fait le citoyen. « L'Allemagne est sans doute en train de le faire bon gré mal gré » (1). Si, à l'heure actuelle, la démocratie parle peut-être plus par ce qu'elle renferme que par ses formes extérieures de droits, cependant, les droits civiques s'étendant, s'étendra aussi avec eux la participation du peuple à la confection des Lois, dans la mesure où se développera la culture générale de l'esprit public ; et une fois que le peuple aura exercé sa souveraineté formellement dans un Etat, personne ne lui contestera plus son autonomie. Or, pour passer du système représentatif à la démocratie pure, il n'y a qu'à faire cesser la fiction de la délégation des pouvoirs.

1. Cf. article de M. Vermeil, *loco citato*, p. 37.

Vu : le Président de la thèse,

G. GIDEL

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur de l'Académie de Paris

P. LAPIE.

